



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

RUI MEDEIROS / ARMANDO ROCHA

UMA REVISÃO NÃO CONSUMADA:

**A REVISÃO CONSTITUCIONAL DE 2004 E A TENTATIVA
FRACASSADA DE ALARGAMENTO DA COMPETÊNCIA
LEGISLATIVA REGIONAL**

Julho de 2009



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

§1.

INTRODUÇÃO

1. A Constituição de 1976 (doravante denominada por “CRP”), no artigo 6.º, proclama que a unidade do Estado português respeita “o regime autonómico insular” (cfr. n.º 1), regime este que se traduz no facto de “os arquipélagos dos Açores e da Madeira [constituírem] regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos próprios e de órgãos de governo próprio” (cfr. n.º 2).

Com efeito, desde a sua versão original de 1976 que a CRP, em termos inovatórios no panorama constitucional português¹ – ainda que a autonomia dos arquipélagos encontre ecos na monarquia constitucional² –, consagra a existência de Regiões Autónomas, como pessoas colectivas de direito público de população e território, dotadas pela própria Constituição de autonomia administrativa, política e legislativa, tendo em vista a prossecução de fins próprios do seu substrato humano, sendo para o efeito dotadas de um estatuto e de órgãos de governo próprio (cfr. n.º 2 do artigo 6.º da CRP)³.

¹ Sem prejuízo do fugaz regime gizado pela Constituição de 1933 (a partir da revisão constitucional de 1971) para as províncias ultramarinas (cfr. JORGE MIRANDA, *Manual de direito constitucional*, III, 5.ª edição, Coimbra, 2004, p. 308).

² Com efeito, foi pelo Decreto ditatorial de 2 de Março de 1895, da autoria do Conselheiro Hintze Ribeiro que pela primeira vez foi gizado um regime autonómico arquipelágico, potencialmente aplicável nos três distritos do arquipélago dos Açores (cfr. RUI MEDEIROS, JORGE PEREIRA DA SILVA, *Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores – Anotado*, 1.ª edição, Lisboa, 1997, pp. 11 e ss.).

³ Cfr., JORGE PEREIRA DA SILVA, “Região autónoma”, in *Estudos de direito regional*, Lisboa, 1997, p. 905; JORGE MIRANDA, *Manual*, III, *cit.*, p. 302; o nosso comentário ao artigo 227.º da CRP, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa – Anotada*, III, 1.ª edição, Coimbra, 2007, p. 306; ANTÓNIO VITORINO, “Os poderes legislativos das regiões autónomas na segunda revisão constitucional”, in *Estudos de direito regional*, *cit.*, p. 150; PEDRO MACHETE, “Elementos para o estudo das relações entre os actos legislativos do Estado e das regiões autónomas no quadro da Constituição vigente”, in *Estudos de direito regional*, *cit.*, p.



Pois bem, na base deste regime autonómico regional está o juízo efectuado pelo legislador constitucional de que a consagração de uma autonomia política e legislativa ia ao encontro das “aspirações históricas autonomistas das populações insulares” e, bem assim, das suas singulares “características geográficas, económicas, sociais e culturais” (cfr. n.º 1 do artigo 227.º da CRP). Aliás, há muito que estas razões exigiam a consagração de um regime autonómico consideravelmente superior à mera autonomia administrativa que caracterizara o sistema constitucional português até 1976⁴.

Assim, estas “características geográficas, económicas, sociais e culturais” levam hoje a Lei Fundamental a enunciar expressamente o carácter “ultraperiférico” das Regiões Autónomas, obrigando o Estado a atender a esta qualidade quando realizar a sua tarefa fundamental de promoção do “desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional” [cfr. alínea g) do artigo 9.º da CRP] – em linha de coerência e de continuidade com o teor do n.º 2 do artigo 299.º do Tratado da Comunidade Europeia.

Em estreita ligação com esta ideia de autonomia político-legislativa das Regiões Autónomas, a preocupação da Lei Fundamental foi ao ponto de elevar “a autonomia político-administrativa dos arquipélagos dos Açores e da Madeira” a limite material de revisão constitucional [cfr. alínea o) do seu artigo 288.º], pretendendo com isto cercear a margem de opção futura do legislador de revisão constitucional e construir, assim, uma garantia reforçada das autonomias regionais^{5/6}.

96; FERNANDO AMÂNCIO FERREIRA, *As regiões autónomas na Constituição portuguesa*, Coimbra, 1980, pp. 52-53; e PAULO H. PEREIRA GOUVEIA, *Estudo sobre o poder legislativo das regiões autónomas*, Coimbra, 2003, p. 12.

⁴ Cfr., para uma síntese deste regime, por todos, JORGE PEREIRA DA SILVA, “Região”, *cit.*, pp. 913 e ss..

⁵ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa – Anotada*, 3.ª edição, Coimbra, 1993, p. 845.

2. Atendendo a estas “características geográficas, económicas, sociais e culturais”, facilmente se compreende que o desiderato constitucional da instituição de um regime autonómico reside, sobretudo, em assegurar “a participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico-social e a promoção e defesa dos interesses regionais, bem como o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses” (cfr. n.º 2 do artigo 225.º da CRP).

Simplemente, a realização deste objectivo constitucional exigia que o legislador constituinte munisse as Regiões Autónomas dos instrumentos necessários e adequados à realização dos “interesses específicos regionais”^{7/8}. Para o efeito, não bastava o mero gozo de autonomia administrativa e financeira, que se traduzisse, entre outros, num poder executivo próprio, na administração e disposição do seu património ou na aprovação do orçamento regional e das contas da Região⁹.

Mais do que isso: era fundamental que a Constituição previsse a possibilidade de as Regiões Autónomas serem titulares de um poder legislativo próprio, que lhes permitisse, enquanto entidades de natureza política, dispor do

⁶ É verdade, como referimos noutra local, que “as autonomias não são, em qualquer caso, realidades constitucionalmente estanques que se imponham, como tal, em todas as suas dimensões, ao legislador de revisão” (cfr. o nosso comentário ao artigo 288.º da CRP, *in Constituição*, III, *cit.*, p. 950). Mas não poderá, sem mais, extinguir-se as Regiões Autónomas ou manietá-las de poderes políticos e legislativos que lhes são próprios — a que adiante se aludirá. Neste sentido, pode afirmar-se com segurança que “a autonomia política dos arquipélagos dos Açores e da Madeira é irreversível” (cfr. MARGARIDA SALEMA, “Autonomia regional”, *in Estudos de direito regional*, *cit.*, p. 54; J. L. PEREIRA COUTINHO, “Existe uma proibição de retrocesso na regionalização efectuada”, *in Direito e Justiça*, vol. X, 1996, I, pp. 109-111; e PAULO H. PEREIRA GOUVEIA, *Estudo*, *cit.*, p. 13).

⁷ Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual*, III, *cit.*, p. 301.

⁸ Sem ignorar, claro está, o dever de cooperação com os órgãos de soberania, que o n.º 2 do artigo 229.º da CRP eleva a princípio fundamental no âmbito do regime autonómico português (cfr. o nosso comentário ao artigo 225.º da CRP, *in Constituição*, III, *cit.*, p. 277).

⁹ Cfr. as actuais alíneas g), h) e p) do n.º 1 do artigo 227.º da CRP.

poder de elaborar e aprovar normas formalmente legislativas – os decretos legislativos regionais (cfr. artigo 228.º e n.º 1 do artigo 112.º, ambos da CRP) –, ainda que este poder não possa afectar a “integridade da soberania do Estado” e tenha de ser exercido “no quadro da Constituição” (cfr. n.º 3 do artigo 225.º da CRP)^{10/11}.

Em rigor, é precisamente a titularidade deste poder legislativo que permite distinguir a natureza jurídica de uma Região Autónoma (afastando-a da qualificação de mero ente administrativo¹²) e compreender o seu especial tratamento no texto constitucional. É, justamente, no gozo deste poder que reside “o seu carácter *sui generis*” e, ademais, “a especificidade da autonomia político-administrativa dos Açores e da Madeira”^{13/14}. Bem andou, por isso, PIETRO VIRGA quando, no seu já clássico estudo sobre a autonomia regional,

¹⁰ Por esta razão se afirma, e bem, que os poderes legislativos regionais não são originários: eles não resultam de uma vontade própria das comunidades políticas regionais; mas antes derivam do próprio texto constitucional.

¹¹ Desta forma, o legislador constituinte construiu o Estado português como um ordenamento plurilegislativo, onde o Estado e as Regiões Autónomas são simultaneamente fontes de legiferação.

¹² Cfr. PIETRO VIRGA, *La regione*, Milão, 1949, pp. 9-10; FERNANDO AMÂNCIO FERREIRA, *As regiões*, cit., p. 20; e MANUEL AFONSO VAZ, “Regionalização total ou descentralização parcial?”, in *Direito e Justiça*, vol. X, 1996, I, p. 92.

¹³ Cfr. o nosso comentário ao artigo 225.º da CRP, in *Constituição*, III, cit., p. 273. No mesmo sentido, cfr. PIETRO VIRGA, *La regione*, cit., pp. 9-10; e J. J. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Constituição*, cit., p. 235.

¹⁴ Cfr., a este propósito, as declarações do deputado CORREIA DE JESUS (in *Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, I Série, n.º 78, de 23 de Abril de 2004, p. 4261): “quando chegamos a este artigo 112.º da Constituição e das propostas que, a seu respeito, se apresentaram nesta revisão constitucional, chegamos ao âmago da autonomia regional, porque só há autonomia se houver a capacidade e o poder de produzir normas jurídicas. A autonomia é uma forma de autogoverno e não há autogoverno sem produção normativa própria e sem uma ordem jurídica regional”. Por esta razão, MARIA BENEDITA URBANO salienta que “a amplitude do poder legislativo conferido às regiões é um bom barómetro do nível de aprofundamento da autonomia das entidades territoriais infranacionais” (cfr. “Poder legislativo regional: os difíceis contornos da autonomia política das rexións. O caso português”, in *Dereito – Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 15, n.º 1, 2006).

afirmava que “a essência da autonomia radica no poder que tem uma entidade de aprovar leis em sentido material”¹⁵.

3. Não obstante, a verdade é que este é, também, o problema maior que o legislador constitucional tem de enfrentar: com efeito, “a distribuição de competências [legislativas] é o núcleo central da ordenação jurídica de todos os Estados [unitários] politicamente descentralizados. Não há Estado organizado desta forma que possa funcionar sem que esteja prevista uma repartição de competências entre o Estado e as unidades territoriais menores”¹⁶. Simplesmente, é nesta repartição de competências normativas entre o Estado e as Regiões Autónomas que se encontram as maiores dificuldades – ao nível constitucional – na configuração das autonomias regionais. Na realidade, a autonomia político-administrativa implica “uma relativa atenuação da acção estadual – não o seu desaparecimento – mas também a contenção da acção regional dentro de determinados parâmetros”. Desta forma, coloca-se inevitavelmente o problema do “*quantum* da descentralização de funções políticas e administrativas”¹⁷.

Sucede, porém, que a configuração do poder legislativo regional tem sido, justamente, “um dos principais factores de atrito entre as instâncias nacionais (...) e as instâncias regionais”, sendo certo que “subjaz a essas situações a existência de fronteiras indefinidas na repartição do âmbito de acção dos poderes nacional e regional”¹⁸.

¹⁵ Cfr. *La regione, cit.*, pp. 9-10.

¹⁶ Cfr. JAVIER PÉREZ ROYO, *Curso de derecho constitucional*, 9.ª edição, Madrid, 2003, p. 1045.

¹⁷ Cfr. JORGE PEREIRA DA SILVA, “Região”, *cit.*, pp. 907-908.

¹⁸ Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, “O regionalismo político-legislativo português: em busca da perfeição”, in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Armando M. Marques Guedes*, Lisboa, 2004, pp. 81-82. Cfr., também, AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, *Lições de direito administrativo*, I, polic., Coimbra, 1976, p. 376; e ANTÓNIO VITORINO, “Os poderes”, *cit.*, p. 151.

A opção do legislador constitucional português explica, em larga medida, esta realidade. Não se esqueça que a CRP, desde a sua versão originária, se afastou de outros sistemas constitucionais na construção de um modelo de repartição de competências (mormente o espanhol e italiano, que lhe serviram de paradigma), porquanto repudiou a técnica de enumeração material, para adoptar uma cláusula geral valorativa de “interesse específico”. Com efeito, veja-se que o então artigo 229.º da CRP (como hoje o artigo 227.º) não se pronuncia sobre uma “lista de matérias” constitucionalmente atribuídas às Regiões Autónomas (seja ela horizontal ou vertical), mas antes sobre uma “lista de competências” muito variada de que estas regiões gozam¹⁹. Por esta razão, alguma doutrina não hesitou em afirmar que “a CRP – ao contrário dos seus textos vizinhos – não procedeu a uma verdadeira e própria distribuição de competências legislativas entre o Estado e as Regiões, mas tão somente a uma diferente qualificação do âmbito de exercício da função legislativa estadual e da função legislativa regional”²⁰.

Concomitantemente, ao analisar o modelo adoptado pelo legislador constitucional português, percebe-se que a CRP, logo em 1976, deixou transparecer as suas incertezas em torno do grau de aprofundamento da autonomia política das Regiões Autónomas. Em concreto, fê-lo através da utilização de conceitos indeterminados para definir os limites ao poder legislativo regional – a principal competência do poder autonómico²¹. Desta

¹⁹ Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso de direito constitucional*, I, Coimbra, 2008, pp. 469-470; MARIA LÚCIA AMARAL, *A forma da República*, 1.ª edição, Coimbra, 2005, pp. 374-375, e “Questões regionais e jurisprudência constitucional: para o estudo de uma actividade conformadora do Tribunal Constitucional”, in *Estudos de direito regional*, cit., p. 275; e FERNANDO AMÂNCIO FERREIRA, *As regiões*, cit., p. 80. No mesmo sentido, cfr. o Acórdão n.º 258/2007.

²⁰ Cfr. MARIA LÚCIA AMARAL, “Questões regionais”, cit., p. 276.

²¹ Cfr. o nosso comentário ao artigo 228.º da CRP, in *Constituição*, III, cit., p. 340. No mesmo sentido, cfr. MARIA DA ASSUNÇÃO A. ESTEVES, “Os princípios fundamentais das leis gerais



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

forma, “ao inscrever o poder legislativo regional na esfera de competência legislativa concorrential, não reservada aos órgãos de soberania; ao recortar, igualmente, aquele poder a partir de conceitos maleáveis como o conceito de interesse específico e de lei geral da república, noções que não concretizou suficientemente, a Constituição remeteu para a doutrina e para a jurisprudência constitucional a tarefa espinhosa da sua elucidação”²².

Bem vistas as coisas, a “originalidade – e dificuldade de concretização – do regime instaurado pela CRP” (devido ao “carácter geral e indeterminado dos limites que condicionam o poder legislativo regional”) está na base da relevância da “dimensão conformadora ou criadora da actividade do Tribunal Constitucional”²³. Aliás, não deixa de ser simbólico que o primeiro parecer da Comissão Constitucional (cfr. Parecer n.º 1/76, de 14 de Dezembro de 1976) tenha tido por objecto a apreciação de constitucionalidade de um diploma da Assembleia Regional da Madeira, fazendo com que “o sistema de justiça constitucional instaurado pela nova ordem jurídico-pública portuguesa [se tenha inaugurado], assim, com a resolução de um *conflito de competências* entre o Estado e as Regiões”²⁴.

Na prática, o modelo constitucional de autonomia política regional adoptado em Portugal – na sua essência aberto e incompleto – levou à formação de uma jurisprudência constitucional, na qual se espelharam – muitas vezes em posições secundadas pela doutrina – ponderações discutíveis

da República e os poderes legislativos das Regiões”, in *Estudos de direito constitucional*, Coimbra, 2001, pp. 54 e ss..

²² Cfr. o nosso comentário ao artigo 228.º da CRP, in *Constituição*, III, *cit.*, p. 340.

²³ Cfr. MARIA LÚCIA AMARAL, “Questões regionais”, *cit.*, p. 276. No mesmo sentido, cfr. AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, *Lições*, *cit.*, p. 376; ANTÓNIO VITORINO, “O estatuto jurídico-político das regiões autónomas: tensões e ambiguidades”, in *Direito e Justiça*, vol. X, 1996, I, p. 59; e PEDRO MACHETE, “Elementos” *cit.*, p. 104.

²⁴ Cfr. MARIA LÚCIA AMARAL, “Questões regionais”, *cit.*, p. 264.



– e certamente restritivas – do interesse específico regional, desfigurado e complementado por um entendimento muito abrangente das competências reservadas aos órgãos de soberania.

4. Não surpreende, neste contexto, que, nos principais momentos de revisão constitucional – *id est*, em 1982, 1989, 1997 e 2004 –, a questão regional tenha sido trazida à colação, tendo-se procurado nestas revisões constitucionais superar, de uma forma definitiva, o chamado “contencioso das autonomias”. Desta forma, o que os desenvolvimentos operados no estatuto constitucional das Regiões Autónomas procuraram – em alguma medida e com um grau de sucesso variável – foi reduzir o âmbito da conflitualidade até então existente.

Entre estas revisões constitucionais, avulta a operada em 2004, porquanto representa o último momento em que o legislador de revisão constitucional procurou terminar com o conflito subsistente quanto ao modelo de repartição de competências político-legislativas entre o Estado e as Regiões Autónomas. A sexta revisão procedeu a uma verdadeira redefinição do poder legislativo regional, com a reformulação qualitativa de alguns dos limites mais importantes à luz dos quais este se tinha vindo a desenvolver. Efectivamente, com esta revisão de 2004 assistiu-se ao desaparecimento dos anteriores conceitos de “interesse específico” e de “lei geral da República”, moldando-se a competência legislativa primária regional em torno da ideia de “âmbito regional”.

Aparentemente, a revisão de 2004 abria a porta a uma fase de “autonomia tranquila” e de “cooperação” entre órgãos de governo regionais e órgãos de soberania.

Simplemente, este curso natural da revisão de 2004 estava em larga medida dependente da forma como a doutrina e, sobretudo, a jurisprudência

viesses a ler o sentido e alcance das alterações introduzidas por esta revisão constitucional. Com efeito, se é verdade que esta sexta revisão é, em tese, apta a inaugurar uma nova fase da autonomia, não é menos verdade que uma leitura restritiva dos mesmos preceitos constitucionais pode pôr (e pôs) em cheque esta pretensão de *tranquilidade* que subjaz à revisão de 2004.

Neste quadro, como vamos verificar, a leitura do Tribunal Constitucional (sobretudo em torno dos conceitos de “âmbito regional” e de “matérias reservadas aos órgãos de soberania) tem sido muito restritiva, aproximando – muitas vezes com apoio da doutrina – o novo modelo constitucional do anterior à revisão de 2004.

5. Antes de prosseguir, importa abrir parênteses para referir que o objecto do presente estudo se centra na análise do poder legislativo primário que assiste às Regiões Autónomas, deixando de fora outros aspectos da competência legislativa regional que, não obstante, se têm revelado controversos na nossa prática constitucional.

Assim, não nos debruçaremos sobre a competência legislativa complementar, relativa ao desenvolvimento, por decreto legislativo regional, de leis de bases nacionais [cfr. alínea c) do n.º 1 do artigo 227.º da CRP] – competência esta que, como é sabido, antes de 1989, fora recusada pelo Tribunal Constitucional, com base numa ideia de “reserva de lei estadual” ou de “reserva legislativa da República”²⁵.

Tão-pouco será abordada a questão relativa à competência legislativa delegada, respeitante à legiferação em certas matérias da reserva relativa da Assembleia da República, mediante autorização desta [cfr. alínea b) do n.º 1 do

²⁵ Cfr. Acórdão n.º 326/86 (anotado, in *O Direito*, 1974-1987, pp. 454 ss, por HENRIQUE MOTA). Cfr. ainda MARIA LÚCIA AMARAL, “Questões regionais”, *cit.*, p. 285.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

artigo 227.º da CRP], nem a problemática relativa à transposição de directivas comunitárias – matéria que, após o “recuo em termos de autonomia regional” operado em 1997, que retirara “aos parlamentos regionais a possibilidade de transferirem as directivas comunitárias para o Direito interno e de as incorporarem nele”, foi corrigida com a revisão constitucional de 2004 (cfr. n.º 8 do artigo 112.º da CRP^{26/27}).

²⁶ Cfr. declarações do deputado CORREIA DE JESUS, in *Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, I Série, n.º 78, de 23 de Abril de 2004, p. 4262.

²⁷ Não obstante, não se pode obliterar que, no Acórdão n.º 423/2008 (*Lei do Tabaco*), o Tribunal Constitucional não conseguiu reunir consenso em torno desta matéria, tendo havido votos de vencido de diversos juízes conselheiros, que em certa medida recuperaram a ideia de “reserva de lei estadual” quando esteja em causa o cumprimento de obrigações internacionais do Estado português.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

§ 2.

A MATRIZ CONSTITUCIONAL DA AUTONOMIA LEGISLATIVA REGIONAL ENTRE 1976 E 1997 E A SUA LEITURA PELA JURISPRUDÊNCIA CONSTITUCIONAL

§ 2.1.

CONSIDERAÇÕES GERAIS

6. Em face do exposto, é mister iniciarmos o nosso périplo por uma breve exposição sobre a evolução do tratamento constitucional da atribuição de poderes legislativos primários às Regiões Autónomas, incidindo a nossa atenção sobre as diversas revisões constitucionais.

7. Em particular, na análise subsequente, interessa conhecer, mais do que a *law in books*, a *law in action*, pelo que é fundamental atender ao *diritto vivente* à luz do entendimento adoptado pela jurisprudência constitucional portuguesa. Importa ainda verificar como é que o legislador constitucional reagiu à leitura jurisprudencial – apoiada, aliás, por parte importante da doutrina. Só assim será possível verificar até que ponto – e em que sentido – as leis de revisão sentiram necessidade de inserir ou de suprimir conceitos, tendo em vista assegurar uma efectiva e significativa participação das Regiões Autónomas na vida política e legislativa nacional.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

§ 2.2.

A RELEVÂNCIA PARADOXAL DO REQUISITO DO RESPEITO PELAS “LEIS GERAIS DA REPÚBLICA” E A SOBREPOSIÇÃO PARCIAL ENTRE O CONTEÚDO DESTE LIMITE À AUTONOMIA LEGISLATIVA REGIONAL E AQUELE QUE SE RETIRA DO LIMITE DAS MATÉRIAS RESERVADAS AOS ÓRGÃOS DE SOBERANIA

a) Preliminares

8. Como é sabido, a versão inicial da CRP atribuía às Regiões Autónomas a titularidade de um poder legislativo próprio, que se traduzia na faculdade de legislar, “com respeito pelas leis gerais da república”, “em matérias de interesse específico”, desde que estas não estivessem “reservadas à competência própria de um órgão de soberania” [cfr. alínea *a*] do n.º 1 do então artigo 229.º da CRP]. Destarte, a competência legislativa primária das Regiões Autónomas era recortada em torno de três requisitos: *(i)* o de “interesse específico regional”; *(ii)* o de “leis gerais da República”; e *(iii)* o de “matérias reservadas aos órgãos de soberania”.

O requisito do respeito pelas leis gerais da República assumiu, desde o início, uma relevância paradoxal. Com efeito, esta vinculação específica do poder legislativo regional mereceu uma análise desenvolvida quer por parte da doutrina, que se debruçou longamente sobre o alcance deste limite, quer por parte do legislador de revisão, que em diversas ocasiões introduziu modificações na configuração deste requisito. Em contrapartida, o Tribunal Constitucional, se por um lado não deixou de adoptar uma postura ampliadora do alcance deste limite, preferiu, por outro lado, numa atitude *pragmática*, transferir parte do conteúdo deste limite para o campo das matérias reservadas aos órgãos de soberania.

Justifica-se, por isso, que se inicie este périplo pelo requisito relativo ao respeito pelas “leis gerais da República”.

b) Evolução geral

9. É sabido que, quando a figura das “leis gerais da República” surgiu (em 1976), estava muito em voga a ideia de que se estava perante uma “lei geral da República” sempre que a lei ou o decreto-lei não limitassem a sua aplicação ao continente português. Assim, ou bem que o diploma expressamente limitava o seu âmbito de aplicação espacial ao território de Portugal continental, ou então o diploma em causa seria uma “lei geral da República”²⁸.

Todavia, esta formulação do requisito não sobreviveu à primeira revisão constitucional. No que ora interessa, a revisão de 1982 explicitou o sentido da referência às “leis gerais da República”, tomando como base o teor do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores²⁹. Nesta senda, definiu-se como “leis gerais da República” as “leis e [...] decretos-leis cuja razão de ser envolva a sua aplicação sem reservas a todo o território nacional”. Tratava-se, por isso, de um conceito pelo qual, “na base de um critério formal, espacial e material, eram caracterizadas todas as leis e decretos-leis que, pela sua razão de ser (unitária), se aplicavam sem reservas a todo o território nacional”³⁰. Com esta alteração, não bastava mais que uma lei não circunscrevesse o seu âmbito espacial de aplicação ao continente português.

²⁸ Cfr. JORGE MIRANDA, “A autonomia legislativa regional e o interesse específico das regiões autónomas”, in *Estudos de direito regional*, cit., p. 16.

²⁹ Aprovado pela Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto.

³⁰ Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso*, cit., p. 470.

Era, ademais, necessário que “a razão de ser” do diploma em causa exigisse “sem reservas” a sua aplicação nas Regiões Autónomas.

Destarte, a revisão constitucional de 1982 teve por principal desiderato impor um conceito essencialmente material de “leis gerais da República”³¹, impedindo o recurso a critérios estritamente formais para aferir da natureza *geral* de uma lei ou decreto-lei.

10. A verdade, porém, é que o novo quadro constitucional introduzido em 1982 não logrou afastar as dúvidas que se podiam levantar a este propósito. Pelo contrário, a partir de então coube à doutrina e à jurisprudência protagonizar um aceso debate em torno do conceito material “obscuro”³² de “lei geral da República”³³, tanto mais que da interpretação desta nova noção dependia, em larga medida, a extensão do exercício daquela competência regional³⁴.

Assim, na fase pós-1982, opuseram-se duas correntes de pensamento: de um lado, defendia-se que as leis gerais da República “se [caracterizavam] por estabelecer regimes cujo âmbito nacional [fosse] imperativo por natureza”, fosse por força do “do carácter unitário do Estado”³⁵, fosse em virtude da “integridade da soberania do Estado”³⁶; de outro lado, sustentava-se que a

³¹ Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso, cit.*, p. 470.

³² Cfr. MARIA LÚCIA AMARAL, “Questões regionais”, *cit.*, p. 277.

³³ Definição, aliás, que foi sugestivamente qualificada pelo deputado CORREIA DE JESUS como “*uma mão cheia de areia atirada ao motor da autonomia*” — cfr. *Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, II Série-RC, n.º 8, de 3 de Março de 2004, p. 14.

³⁴ Cfr. EDUARDO PAZ FERREIRA, *As finanças regionais*, Lisboa, 1985, p. 198.

³⁵ Cfr. J. M. SÊRVULO CORREIA, *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, Coimbra, 2003, pp. 203-204, em nota.

³⁶ Cfr. PEDRO MACHETE, “Elementos”, *cit.*, pp. 206 ss.; e BARBOSA DE MELO/J. M. CARDOSO DA COSTA/J. C. VIEIRA DE ANDRADE, *Estudo e projecto de revisão da Constituição da República Portuguesa de 1976*, Coimbra, 1981, pp. 264 ss..



“razão de ser” de uma lei se aferia em função do interesse que ela visava primordialmente tutelar, sendo uma lei geral da República todo o diploma legislativo sempre que o interesse nacional impusesse a sua aplicação sem reservas em todo o território português.

O Tribunal Constitucional, por seu turno, em face das dúvidas a que o texto constitucional dava azo, iniciou uma linha jurisprudencial que, a seu tempo, se verificaria ser consideravelmente restritiva da competência legislativa regional – de uma forma, aliás, que levaria CARLOS BANCO DE MORAIS a afirmar que o Tribunal Constitucional admitiu “uma compressão quase total dos decretos legislativos regionais pela norma de pormenor das leis gerais da República”³⁷. Como expoente deste fenómeno podemos citar o Acórdão n.º 91/84, no qual este tribunal, em face de “tão frágil tecido”³⁸ de conceitos, teve o ensejo de concretizar o conceito de “leis gerais da República” da seguinte forma: “o carácter unitário do Estado e os laços de solidariedade que devem unir todos os cidadãos exigem que a legislação sobre matérias com relevo imediato para a generalidade dos cidadãos seja produzida pelos órgãos de soberania (Assembleia da República ou Governo), devendo ser estes a introduzir as especificidades ou derrogações que se mostrem necessárias, designadamente por, no caso, concorrerem interesses insularmente localizados: para isso servirá, então, o poder de *iniciativa legislativa* de que as regiões autónomas dispõem”.

Esta formulação breve explica, em larga medida, a necessidade sentida pela doutrina de manter aceso o debate em torno do conceito de “leis gerais da República”, sobretudo porque o Tribunal Constitucional não desenvolveu, em arestos seguintes, este conceito. Aliás, no Acórdão n.º 133/90, o Tribunal

³⁷ Cfr. *Curso, cit.*, p. 472.

³⁸ Cfr. MARIA LÚCIA AMARAL, “Questões regionais”, *cit.*, p. 277.

Constitucional, citando esta breve passagem do Acórdão n.º 91/84, socorreu-se do auxílio doutrinal para aferir em concreto do preenchimento do conceito de “lei geral da República”.

11. Em face deste contexto, a revisão constitucional de 1989 pretendeu marcar um novo momento de aprofundamento das autonomias regionais³⁹, tendo procedido “a uma clarificação e a uma (limitada) ampliação dos poderes legislativos regionais”⁴⁰. Em concreto, a revisão constitucional de 1989 teve especialmente em vista ultrapassar as limitações constitucionais quanto ao exercício da função legislativa pelas Regiões Autónomas, sobretudo as decorrentes da proibição de os decretos legislativos regionais atentarem contra as “leis gerais da República”. Neste sentido, o legislador de revisão constitucional institucionalizou um mecanismo de abertura do sistema, que se consubstanciava no facto de a Assembleia da República poder autorizar especificamente a Assembleia Legislativa Regional⁴¹ a legislar, em matéria de interesse específico, sem se encontrar adstrita a essa vinculação constitucional.

12. Apesar disso, a verdade é que esta alteração não era suficiente para se afastar as dificuldades surgidas em torno do conceito de “leis gerais da República”. De facto, a revisão de 1989 “não logrou pôr fim a nenhuma das dúvidas geradas pelo preceito constitucional”⁴² em análise. Por esta razão, a revisão constitucional de 1997 introduziu uma das mais drásticas modificações no estatuto constitucional das Regiões Autónomas, aumentando o seu poder legislativo primário – mormente através da redução do peso relativo do

³⁹ Cfr. ANTÓNIO VITORINO, “Os poderes” *cit.*, p. 148.

⁴⁰ Cfr. ANTÓNIO VITORINO, “Os poderes”, *cit.*, p. 163.

⁴¹ Designação introduzida na revisão constitucional de 1989.

⁴² Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso, cit.*, p. 472.

requisito “leis gerais da República”⁴³ –, num último esforço de tentativa de resolução da querela regional dentro do paradigma adoptado em 1976.

Neste sentido, a revisão constitucional de 1997 – num intuito de garantir maior confiança jurídica à actuação dos órgãos regionais e “pôr termo à querela da identificação destas leis paramétricas”⁴⁴ – estabeleceu que a verificação do conceito de “leis gerais da República” dependia, em concreto, de uma qualificação explícita dos actos legislativos aprovados pelos órgãos de soberania. Assim, e em caso de não auto-qualificação como lei geral da República, os diplomas em questão eram aplicáveis apenas de forma supletiva nas Regiões Autónomas⁴⁵.

Ainda assim, a necessidade de auto-qualificação das “leis gerais da República” não dispensava os demais requisitos espaciais e materiais. Mais concretamente, não dispensava a anterior exigência de que a razão de ser das leis e dos decretos-leis envolvesse a sua aplicação a todo o território nacional. Simplesmente, a articulação entre estes elementos material e formal não se revelava fácil. Talvez por isso um novo debate doutrinal se iniciou: de um lado, encontravam-se os autores que defendiam que prevalecia sempre o elemento formal⁴⁶; de outro lado, estavam aqueles que defendiam que a decisão de qualificação estava sujeita a condicionantes constitucionais de várias ordens e representava uma mera presunção *iuris tantum*, sujeita a controlo pela justiça constitucional⁴⁷.

⁴³ Cfr. RUI MEDEIROS/JORGE PEREIRA DA SILVA, *Estatuto, cit.*, pp. 107-108.

⁴⁴ Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso, cit.*, p. 476.

⁴⁵ Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, “Revisão constitucional de 1997. Sistema de actos legislativos. Opinião”, in *Legislação*, nºs 19/20, 1997, p. 22-23; e LUÍS CABRAL DE MONCADA, *Lei e regulamento*, Coimbra, 2002, pp. 1108 ss..

⁴⁶ Cfr. LUÍS CABRAL DE MONCADA, *Lei, cit.*, p. 1113. Com uma leitura ampla do elemento formal, cfr. RUI MEDEIROS/JORGE PEREIRA DA SILVA, *Estatuto, cit.*, p. 110.

⁴⁷ Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *As leis reforçadas*, Coimbra, 1998, p. 296; JORGE MIRANDA, *Manual de direito constitucional*, V, 3.ª edição, Coimbra, 2004, p. 395; e MARIA LÚCIA AMARAL,

Noutro plano, a revisão constitucional de 1997 substituiu a proibição de legislar contra as “leis gerais da República” pela proibição de legislar contra “os princípios fundamentais das leis gerais da República”. Assim, depois de reduzir o campo das “leis gerais da República”, o legislador de revisão constitucional passou a admitir que os decretos legislativos regionais dispusessem contra o seu articulado, desde que respeitassem os seus princípios fundamentais⁴⁸ — apelando à “causa, critério e justificação da generalidade da lei” e aos “princípios que a fazem ser geral”⁴⁹.

A este propósito, leiam-se as elucidativas palavras do deputado GUILHERME SILVA, aquando da discussão na Assembleia da República da quarta revisão constitucional, que bem explicam o sentido da revisão constitucional: esta alteração de redacção (menos exigente no seu respeito pelos decretos legislativos regionais) tinha em vista uma autonomia “maior face às realidades e especificidades de cada uma das Regiões Autónomas, *para ser possível, em sede de legislação regional, encontrar respostas que não esbarrem, a cada passo, com uma vírgula, com um parágrafo, com uma palavra, de diplomas tidos como leis gerais da República e que tolhem a adopção de soluções adequadas às regiões*”⁵⁰ (sublinhado nosso).

Todavia, apesar da solução gizada pelo legislador de revisão constitucional, a verdade é que a realidade mostrou que a indeterminação da referência aos “princípios fundamentais das leis gerais da República” obrigava o intérprete a uma tarefa de apreciação do conteúdo de cada diploma

“Revisão constitucional de 1997. Sistema de actos legislativos. Opinião”, in *Legislação*, n.ºs 19/20, 1997, p. 107.

⁴⁸ Numa linha de orientação já enunciada por JORGE MIRANDA (cfr. *Funções, órgãos e actos do Estado*, Lisboa, 1990, p. 332).

⁴⁹ Cfr. MARIA DA ASSUNÇÃO A. ESTEVES, “Os princípios”, *cit.*, p. 51.

⁵⁰ Cfr. declarações do deputado GUILHERME SILVA, in *Diário da Assembleia da República*, VII Legislatura, 2.ª Sessão Legislativa, I Série, n.º 103, de 30 de Julho de 1997, p. 25.

legislativo, a qual, vista com rigor, se revelava hercúlea. Esta incerteza conduziu ao “dobre de finados pelas leis gerais da República”⁵¹. É que, bem vistas as coisas, a solução adoptada em 1997 caracterizava-se pela absoluta indeterminação do conceito de “princípios fundamentais”. E, neste domínio, o Tribunal Constitucional, compreensivelmente, atenta a sua função jurisdicional, não se preocupou em densificar este conceito, preferindo “decantar os referidos princípios «*ad causam*»”⁵² – qualificados apenas como a “opção legislativa fundamental”⁵³. Além disso, rapidamente foi sublinhado por parte da doutrina que o interesse nacional podia justificar a aplicação de *todo* o articulado de uma “lei geral da República” em todo o território nacional⁵⁴.

Por isso, em rigor, a revisão constitucional de 1997 esteve longe de resolver os problemas, tendo, pelo contrário, criado “novos domínios de incerteza (*v.g.*, conceito de princípios fundamentais das leis gerais da República)” e mantido “dúvidas antigas (*v.g.*, razão de ser que justifica a qualificação de uma lei ou de um decreto-lei aplicável em todo o território nacional como uma lei geral da República)”⁵⁵.

c) A opção pragmática do Tribunal Constitucional pela desvalorização do requisito do respeito pelas “leis gerais da República” e pela correspondente valorização do requisito “matérias reservadas aos órgãos de soberania”

⁵¹ Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso, cit.*, p. 477.

⁵² Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso, cit.*, p. 479.

⁵³ Cfr. o Acórdão n.º 133/99.

⁵⁴ Cfr. RUI MEDEIROS/JORGE PEREIRA DA SILVA, *Estatuto, cit.*, p. 110.

⁵⁵ Cfr. o nosso comentário ao artigo 228.º da CRP, *in Constituição, III, cit.*, p. 344.

13. Noutro plano, e este segundo aspecto é particularmente relevante no âmbito do presente estudo, o Tribunal Constitucional enveredou por um sinuoso e muito confuso trilha, no qual os conceitos de “lei geral da República” (*id est*, de diplomas cuja “razão de ser envolva a sua aplicação sem reservas a todo o território nacional”, de acordo com o teor do então n.º 4 do artigo 115.º da CRP) e de “reserva de competência de outros órgãos de soberania” acabam por se sobrepor e confundir-se num mesmo conceito⁵⁶.

14. A prova clara está em que a argumentação expendida no aludido Acórdão n.º 91/84 – a propósito do conceito de “lei geral da República” – seria retomada de forma intocada em diversos outros acórdãos, mas então como densificação do conceito de “reserva de competência e outros órgãos de soberania”.

Já vimos, com efeito, que, no Acórdão n.º 91/84, o Tribunal Constitucional concretizou o conceito de “leis gerais da República” da seguinte forma: “o carácter unitário do Estado e os laços de solidariedade que devem unir todos os cidadãos exigem que a legislação sobre matérias com relevo imediato para a generalidade dos cidadãos seja produzida pelos órgãos de soberania (Assembleia da República ou Governo)”.

A verdade, porém, é que o mesmo Tribunal Constitucional também recusou desde cedo uma interpretação literal ou restritiva do conceito “matérias reservadas aos órgãos de soberania”. Ao invés, a orientação firme do Tribunal Constitucional, já neste período, foi no sentido de entender que as matérias «reservadas à competência própria dos órgãos de soberania» “não se

⁵⁶ Cfr. MARIA LÚCIA AMARAL, “Questões regionais”, *cit.*, p. 288; RUI MEDEIROS/JORGE PEREIRA DA SILVA, *Estatuto*, *cit.*, pp. 112-114; PEDRO MACHETE, “Elementos”, *cit.*, p. 109; MARGARIDA SALEMA, “A divisão de competências e a resolução de conflitos entre o poder central e as regiões autónomas”, in *Estudos de direito regional*, *cit.*, p. 709; e MANUEL AFONSO VAZ, *Lei e reserva de lei – A causa da lei na Constituição portuguesa de 1976*, Porto, 1992, p. 463.



circunscrevem às que constituem a reserva de competência legislativa da Assembleia da República (...) e do Governo (...). À competência própria dos órgãos de soberania acham-se reservadas todas as matérias que reclamem a intervenção do legislador nacional”, em razão dos “laços de solidariedade que devem unir todos os portugueses”. Mais: num Estado unitário deve exigir-se “que legislação sobre matéria com relevo imediato para a generalidade dos cidadãos seja produzida pelos órgãos de soberania, devendo ser estes a introduzir as especialidades ou derrogações que se mostrem necessárias por, no caso, concorrerem interesses insularmente localizados”⁵⁷.

Pois bem, com esta jurisprudência o que o Tribunal Constitucional fez foi transformar um critério essencialmente orgânico num critério material, em que a “reserva legislativa da República” se aferia em função da substância do diploma legislativo⁵⁸.

15. Não é difícil antecipar uma das possíveis razões por que o Tribunal Constitucional enveredou por esta interpretação do conceito de “competências reservadas aos órgãos de soberania”: é provável que o Tribunal Constitucional tenha transmutado os conceitos para, designadamente, ultrapassar as dificuldades que o sistema português de justiça constitucional lhe impunha neste domínio.

Com efeito, sendo chamado a pronunciar-se em sede de fiscalização preventiva de constitucionalidade, o Tribunal Constitucional podia (tal qualmente ocorre hoje em dia) averiguar a constitucionalidade dos decretos legislativos regionais (ou seja, a sua conformidade com o teor da Constituição) — cfr. o actual n.º 2 do artigo 278.º da CRP. Todavia, já não podia apreciar (em

⁵⁷ Cfr. Acórdãos n.ºs 82/86, 164/86, 326/86, 190/87, 280/90, 92/92, 212/92 e 256/92 ou, mais recentemente, 711/97.

⁵⁸ Cfr. MARIA LÚCIA AMARAL, “Questões regionais”, *cit.*, p. 286.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

sede de fiscalização preventiva) a sua ilegalidade, porquanto tal faculdade apenas lhe é conferida em sede de fiscalização sucessiva — cfr. os actuais artigos 280.º e 281.º da CRP.

Desta forma, caso um decreto legislativo regional violasse o limite relativo às “leis gerais da República” (ou seja, caso ofendesse o teor de uma lei paramétrica e, nessa medida, padecesse de ilegalidade), o Tribunal Constitucional apenas poderia apreciar esse vício em sede de fiscalização sucessiva de constitucionalidade. Pois bem, por forma a ultrapassar esse défice de controlo preventivo de constitucionalidade dos decretos legislativos regionais, o Tribunal Constitucional procurou alargar a interpretação conferida ao requisito relativo à “matérias reservada aos órgãos de soberania”, pois a sua violação já pode ser apreciada em sede de fiscalização preventiva de constitucionalidade⁵⁹.

Na sua base está a circunstância de a generalidade dos pedidos de apreciação de constitucionalidade de decretos legislativos regionais serem requeridos pelo (então) Ministro da República e preventivamente⁶⁰. Assim, se o Tribunal Constitucional não adoptasse esta leitura constitucional, ficaria impedido de apreciar a constitucionalidade de um diploma regional, quando este, em violação dos limites que lhe eram impostos, contivesse um regime jurídico que, em nome do princípio do Estado unitário, possuía uma inegável dimensão nacional com relevo imediato para a generalidade dos cidadãos.

Noutro sentido, ao lado desta explicação, também houve quem procurasse justificar esta opção do Tribunal Constitucional com a necessidade de tutelar a unidade nacional naquelas situações em que não existe uma “lei geral da República” que possa de servir de limite à actividade legiferante

⁵⁹ Cfr. RUI MEDEIROS/JORGE PEREIRA DA SILVA, *Estatuto, cit.*, pp. 113-114.

⁶⁰ Cfr. RUI MEDEIROS/JORGE PEREIRA DA SILVA, *Estatuto, cit.*, p. 113.



regional⁶¹. Com efeito, se, por inércia dos órgãos nacionais, não existisse uma norma nacional numa dada matéria, isso implicava que os decretos legislativos regionais sobre essa mesma matéria ficassem sem um dos seus parâmetros de validade.

Seja como for, afigura-se inquestionável que se assistiu em Portugal à convalidação da fórmula jurisprudencial – que passou de critério densificador do conceito de “leis gerais da República” a critério delimitador do âmbito implícito da reserva dos órgãos de soberania. Ora, como bem refere MARIA LÚCIA AMARAL, este “sincretismo” entre os conceitos de “leis gerais da República” e “matéria reservada” é dificilmente sustentável, porquanto no primeiro caso estamos perante um limite hierárquico que estabelece um padrão de legalidade, enquanto no segundo caso estamos perante um limite competencial e padrão de constitucionalidade⁶².

16. Ainda assim, se verdade é que o Tribunal Constitucional tem desde então mantido de forma inalterável a sua fórmula jurisprudencial, não se pode ignorar que, logo em 1992, se assistiu à quebra da unanimidade no Tribunal Constitucional em torno da interpretação do conceito de matérias da “competência própria dos órgãos de soberania”, fruto da nova composição deste tribunal.

Efectivamente, nos Acórdãos n.ºs 212/92, 220/92, 256/92 e 235/94, os juízes conselheiros LUÍS NUNES DE ALMEIDA, BRAVO SERRA e ANTÓNIO VITORINO, em votos de vencido, pronunciaram-se a favor do entendimento segundo o qual a reserva de competência dos órgãos de soberania a que aludia o artigo 227.º da CRP se devia identificar exclusivamente com a reserva constitucionalmente

⁶¹ Cfr. PEDRO MACHETE, “Elementos”, *cit.*, p. 109.

⁶² Cfr. “Questões”, *cit.*, p. 291.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

expressa, por considerarem que o alargamento do conceito, tal como era efectuado pelo Tribunal Constitucional, punha em causa o sistema de repartição de competências legislativas gizado pelo legislador constitucional.

Em todo o caso, esta quebra de unanimidade não foi de molde a modificar a orientação do Tribunal Constitucional quanto a esta matéria, que ainda hoje em dia, como veremos, mesmo perante um novo quadro normativo jus-fundamental, mantém esta interpretação do conceito de “matérias reservadas aos órgãos de soberania”.

§ 2.3.

A TRANSFORMAÇÃO DO “INTERESSE ESPECÍFICO”: DE CERNE DA AUTONOMIA LEGISLATIVA REGIONAL A LIMITE RESTRITIVO AO PODER LEGISLATIVO REGIONAL

17. Noutro plano, importa recordar que, já na sua versão original, a Lei Fundamental estabelecia que as Regiões Autónomas gozavam de um poder legislativo próprio “em matérias de interesse específico” [cfr. alínea *a*) do n.º 1 do então artigo 229.º da CRP] – conceito que a doutrina imediatamente qualificou como “o cerne da autonomia legislativa conferida pela Constituição às Regiões dos Açores e da Madeira”⁶³.

A verdade, porém, é que o requisito que faz com “que essa autonomia adquir[a] sentido”⁶⁴ rapidamente se transformou na “*vexata quaestio* do nosso direito regional”⁶⁵ e num limite muitas vezes intransponível ao exercício do poder legislativo regional. Ou seja, sob a capa de um conceito aparentemente

⁶³ Cfr. JORGE MIRANDA, “A autonomia legislativa regional”, *cit.*, p. 13.

⁶⁴ Cfr. ANTÓNIO VITORINO, “O estatuto”, *cit.*, p. 60; e PEDRO MACHETE, “Elementos”, *cit.*, p. 102.

⁶⁵ Cfr. RUI MEDEIROS/JORGE PEREIRA DA SILVA, *Estatuto*, *cit.*, p. 118.



muito intuitivo, percebeu-se que o significado do interesse específico não tinha “resposta fácil, nem pacífica”⁶⁶. Por isso se compreende que a doutrina e a jurisprudência tenham iniciado um esforço de densificação deste conceito de “interesse específico”. E se no plano abstracto se conseguiu desde muito cedo algum consenso em torno de uma fórmula de possível concretização da noção constitucional, a verdade é que, na aplicação aos casos concretos, o requisito do interesse específico se transformou num obstáculo extremamente limitativo da competência legislativa regional.

Numa palavra, se, como bem refere JORGE MIRANDA, o limite do “interesse específico” “era, em simultâneo elemento de garantia e limite de competência”⁶⁷, a verdade é que, na prática, a segunda dimensão referida – enquanto limite – acabou por sobressair e por se revelar decisiva.

18. Efectivamente, tendo sido chamado a densificar este conceito, o Tribunal Constitucional – recuperando uma ideia cara à Comissão Constitucional – veio afirmar, no Acórdão n.º 42/85, que “é difícil definir quais sejam as matérias de interesse específico para as regiões”, sendo por isso necessário “recorrer aos fundamentos e aos objectivos ou fins constitucionais onde se estabelece o regime político-administrativo das regiões”. Daqui retirou este tribunal que, “como critério de orientação interpretativa, poderão tipicizar-se como de interesse específico das Regiões aquelas matérias que lhes respeitem exclusivamente ou que nelas exijam um especial tratamento por aí assumirem particular configuração”.

Desta forma, o Tribunal Constitucional adoptou uma fórmula de densificação do conceito de interesse específico que apelava a três vectores

⁶⁶ Cfr. Acórdão n.º 220/92.

⁶⁷ Cfr. JORGE MIRANDA, “A jurisprudência constitucional sobre as regiões autónomas”, in *O Direito*, ano 141.º, I, 2009, p. 15 (sublinhado nosso).

diferentes: a existência de um interesse exclusivo na Região Autónoma; a existência de um interesse qualitativamente diferenciado na Região Autónoma; e a existência de um interesse quantitativamente diferenciado na Região Autónoma. Esta linha de orientação, aliás, manter-se-ia imperturbável nos arestos seguintes do Tribunal Constitucional (cfr., por exemplo, os Acórdãos n.ºs 42/85, 82/86, 152/87, 172/90, 215/90 ou 452/93).

Simplesmente, o critério adoptado não se revelava isento de dificuldades, dependendo a sua utilidade na prática da apreciação casuística e da ponderação de diversos elementos⁶⁸. Com efeito, o requisito do interesse específico apoiava-se num conceito jurídico indeterminado – “mas determinável”⁶⁹ –, cuja concretização passava pela aferição de três vectores também eles relativamente indeterminados ou, pelo menos, legitimadores de uma grande margem de apreciação por parte do intérprete.

Tudo, bem se veja, características que em nada abonavam em favor da certeza e segurança jurídicas, o que se torna particularmente grave quando se trata de características que procuram densificar um conceito central no sistema de repartição de competências legislativas entre o Estado e as Regiões Autónomas.

19. Ora, em face desta dificuldade sentida pela doutrina e pela jurisprudência, o legislador de revisão constitucional (em 1997) sentiu a necessidade de procurar um suporte jurídico mais resistente, em torno do qual se pudesse aferir da existência de “interesse específico” e, desta forma, concretizar o cerne e fundamento da autonomia.

⁶⁸ Cfr. MARIA DA ASSUNÇÃO A. ESTEVES, “Os princípios”, *cit.*, pp. 54-55; e MARIA LÚCIA AMARAL, “Questões regionais”, *cit.*, p. 282.

⁶⁹ Cfr. Parecer da Comissão Constitucional n.º 21/80, pp. 27 ss..



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

Atento o exposto, várias opções se abriam ao legislador de revisão. De entre estas, a quarta revisão constitucional optou por integrar um novo artigo 228.º, cujo teor consistia numa enumeração, ainda que exemplificativa, de matérias sobre as quais passava a haver uma presunção constitucional de “interesse específico” das Regiões Autónomas⁷⁰.

A intenção subjacente à opção constitucional era a de consolidar um grupo de matérias (porventura, as de maior relevância regional) em torno das quais houvesse uma certeza jurídica sobre a sua qualificação como sendo de “interesse específico”. Desta forma, o que se procurava com esta lista constitucional era permitir que se presumisse que um decreto legislativo regional que dispusesse sobre essa matéria estaria dentro do “interesse específico” da Região e, nessa medida, fosse conforme com o texto constitucional⁷¹.

20. Ainda assim, mesmo sem lembrar as vozes que, na doutrina, chamaram a atenção para o facto de “a listagem elaborada [primar] pela sua radical incompletude, ao ponto de ser legítimo questionar a respectiva razão de ser”⁷², o Tribunal Constitucional, quando chamado por vezes a aferir da constitucionalidade de decretos legislativos regionais, não se contentou em fazer uma correspondência entre o objecto do diploma em análise e a lista constitucional, não hesitando, pelo contrário, em formular juízos de valor para afastar a existência desse interesse específico, numa leitura que vai num sentido inverso à intenção constitucional de assegurar estabilidade e certeza jurídica em

⁷⁰ Tendo por base uma repartição de competências comum noutros ordenamentos, como, *e.g.*, em Espanha ou em Itália.

⁷¹ Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual*, V, *cit.*, pp. 401 ss..

⁷² Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, “O défice estratégico de ordenação constitucional”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, 2006, III, p. 1163, e *Curso*, *cit.*, p. 474.

relação aos decretos legislativos regionais sobre matérias especificamente enunciadas pela Lei Fundamental como de interesse específico⁷³.

O problema radicou, fundamentalmente, não na “interpretação do conceito constitucional”, mas sim na concreta “subsunção de um determinado *quid* normativo ao conteúdo do conceito constitucional interpretado”⁷⁴. Ora, neste segundo plano de análise, o Tribunal não hesitou em afirmar que “a verificação do requisito do interesse específico (...) pressupõe (...) que o regime jurídico instituído se mostre justificado pela existência nessa Região, com especial intensidade, de uma especificidade que justifique o seu tratamento em termos distintos dos aplicáveis ao restante território nacional”⁷⁵, de tal sorte que mesmo as matérias especificamente enumeradas no então artigo 228.º da CRP careciam deste juízo para que existisse um “interesse específico” regional. Assim sendo, para o Tribunal Constitucional esta enumeração constitucional de matérias de “interesse específico” das Regiões Autónomas constituía um sério indício de que a Região Autónoma podia legislar sobre aquelas matérias, mas não impedia restrições em face da natureza e objecto de cada diploma legislativo regional.

Simplemente, esta era uma interpretação que não ia ao encontro da intenção do legislador de revisão constitucional. Por isso se pode afirmar, aliás, que o esforço do legislador constitucional em assegurar maior segurança

⁷³ Cfr. o nosso comentário ao artigo 228.º da CRP, in *Constituição*, III, *cit.*, p. 341; JORGE MIRANDA, *Manual*, V, 2.ª edição, Coimbra, 2000, pp. 402-403, em nota, e “A jurisprudência”, *cit.*, pp. 15-16. Sobre esta questão, mas antes da revisão de 1997, cfr. ainda CARLOS BLANCO DE MORAIS, “Análise sinóptica das relações inter-legislativas entre o Estado e as Regiões com autonomia político-administrativa”, in *Legislação. Cadernos de ciência de legislação*, n.º 16, Abr.-Jun. 1996, pp. 70 e 79.

⁷⁴ Cfr. JORGE PEREIRA DA SILVA, “O conceito de interesse específico e os poderes legislativos regionais”, in *Estudos de direito regional*, *cit.*, p. 307.

⁷⁵ Cfr. Acórdão n.º 408/98 – cfr. ainda os Acórdãos n.ºs 711/97, 408/98, 162/99, 473/2002 e 69/2004.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

jurídica na determinação da competência legislativa autonómica terá sido, pelo menos em parte, malgrado.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

§ 3.

A MUDANÇA DE PARADIGMA PRETENDIDA EM 2004

§ 3.1.

UM PONTO CONSENSUAL: A INTENÇÃO DE ALARGAMENTO DA AUTONOMIA LEGISLATIVA REGIONAL

21. O mais recente esforço de superação das dificuldades em torno do modelo de repartição de competências legislativas deu-se em 2004. Com efeito, a sexta revisão constitucional procedeu a uma “revolução copernicana”⁷⁶ no estatuto constitucional das Regiões Autónomas⁷⁷, dando especial enfoque ao poder legislativo regional. Por isso, justamente, a revisão de 2004 bem pode ser baptizada como a “revisão das autonomias”⁷⁸.

22. Recordemos, antes de mais, em traços breves, as principais alterações introduzidas pela sexta revisão. Assim:

- (i) Eliminou-se o conceito de “interesse específico”, que deixou de constituir o “cerne” da autonomia política regional, o seu fundamento e o seu limite de exercício;

⁷⁶ Cfr. declarações do deputado MEDEIROS FERREIRA, in *Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, I Série, n.º 78, de 23 de Abril de 2004, p. 4260.

⁷⁷ Ou, nas palavras de JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, procedendo a uma “*movimentação tectónica* da matéria em que se apoiava a relação entre os órgãos nacionais e regionais no domínio legislativo” (cfr. PAULO OTERO, *Comentário à Constituição portuguesa*, III vol., 1.º tomo, Coimbra, 2008, p. 172).

⁷⁸ Cfr. declarações do deputado TELMO CORREIA, in *Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, I Série, n.º 78, de 23 de Abril de 2004, p. 4205.

- (ii) Eliminou-se a categoria normativa “leis gerais da República”, cessando, por isso, o dever de respeito aos seus princípios fundamentais por parte dos decretos legislativos regionais;
- (iii) Em compensação, o exercício dos poderes legislativos regionais foi limitado ao correspondente “âmbito regional” [cfr. n.º 4 do artigo 112.º, alínea *a*) do n.º 1 do artigo 227.º e n.º 1 do artigo 228.º, todos da CRP];
- (iv) Enunciou-se, ainda, um novo limite (positivo) de competência legislativa regional: a legiferação restrita às matérias enunciadas no respectivo estatuto político-administrativo⁷⁹, desde “que não estejam reservadas aos órgãos de soberania” [cfr. n.º 4 do artigo 112.º, alínea *a*) do n.º 1 do artigo 227.º e n.º 1 do artigo 228.º, todos da CRP];
- (v) Por outro lado, as Regiões Autónomas readquiriram o poder de transposição de directivas comunitárias [cfr. n.º 8 do artigo 112.º e alínea *x*) do n.º 1 do artigo 227.º, ambos da CRP];
- (vi) Atribuiu-se às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas o poder de “legislar em [determinadas] matérias de reserva relativa da Assembleia da República, mediante autorização desta” [cfr. n.º 4 do artigo 112.º e alínea *b*) do n.º 1 do artigo 227.º, ambos da CRP];
- (vii) Conferiu-se aos parlamentos regionais o poder de “desenvolver para o âmbito regional os princípios ou as bases gerais dos regime

⁷⁹ Transitoriamente, e para obviar aos problemas decorrentes da revisão constitucional, o artigo 46.º da Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho, determina que “até à eventual alteração das disposições dos Estatutos Político-Administrativos das Regiões Autónomas, prevista na alínea *f*) do n.º 6 do artigo 168.º, o âmbito material da competência legislativa das respectivas Regiões é o constante do artigo 8.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores e do artigo 40.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira”.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

jurídicos contidos em lei que a eles se circunscrevam” – sem as limitações anteriormente previstas [cfr. n.º 4 do artigo 112.º e alínea c) do n.º 1 do artigo 227.º, ambos da CRP];

- (viii) Passou a exigir-se que “as disposições dos Estatutos Político-Administrativos das Regiões Autónomas que enunciem as matérias que integram o respectivo poder legislativo” sejam aprovadas por “maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções” [cfr. alínea f) do n.º 6 do artigo 168.º da CRP]. Com isto, a Lei Fundamental procede à introdução de disposições hiper-agravadas num texto normativo que, em si mesmo considerado, já é duplamente reforçado⁸⁰;
- (ix) Estabeleceu-se a aplicação supletiva das “normas legais em vigor” no território nacional – emanadas pelos órgãos de soberania –, sempre que se estiver perante a “falta de legislação regional própria” (cfr. n.º 2 do artigo 228.º da CRP);

23. Ora, antes de entrar na discussão dos novos limites ao poder legislativo regional, é fundamental ter presente a intenção fundamental que subjaz às diversas alterações assinaladas.

Ora, como refere certeiraamente o Tribunal Constitucional logo no seu Acórdão n.º 246/2005, num entendimento depois reafirmado em muitas outras ocasiões (Acórdãos n.ºs 376/2005, 415/2005, 258/2006, 262/2006, 217/2007, 258/2007 e 26/2009), o objectivo que presidiu à revisão constitucional de 2004 foi o do alargamento do poder legislativo regional. Como os juízes conselheiros

⁸⁰ Cfr. o nosso comentário ao artigo 228.º da CRP, in *Constituição*, III, cit., p. 346, e CARLOS BLANCO DE MORAIS, *As leis reforçadas*, cit., pp. 671-672.

bem salientaram, “entre as alterações introduzidas por esta revisão constitucional conta-se a «simplificação dos parâmetros em que o poder legislativo regional se pode exercer» (...) e, concomitantemente, o alargamento dos poderes legislativos das Regiões Autónomas”.

Concretamente, no mesmo aresto, os juízes do Palácio Rattón reconheceram que este reforço do poder legislativo regional se consubstancia de modo particular nas seguintes alterações:

a) Desaparecimento da categoria de leis gerais da República (antigo n.º 5 do artigo 112.º da Constituição), a cujos princípios fundamentais os diplomas regionais se encontravam subordinados;

b) Eliminação da necessidade de existência de interesse específico regional na matéria regulada pelas regiões, enquanto pressuposto ou requisito do exercício da competência legislativa destas últimas (veja-se o n.º 4 do artigo 112.º da CRP, na sua actual redacção)”.

24. É possível, no entanto, avançar um pouco mais. É que, bem vistas as coisas, além do alargamento do poder legislativo regional, há uma segunda linha de força, intrinsecamente relacionada com a primeira, que merece ser realçada: a redução dos conceitos indeterminados que proliferavam na Lei Fundamental – tendo presente a “orientação jurisprudencial que, é forçoso reconhecê-lo, assenta numa interpretação em regra bastante restritiva da esfera de autonomia das Regiões Autónomas”⁸¹. Isto mesmo é confirmado, como veremos de seguida, pelos trabalhos preparatórios da sexta revisão.

⁸¹ Cfr. ANTÓNIO VITORINO, “O estatuto”, *cit.*, pp. 59-60.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

§ 3.2.

OS TRABALHOS PREPARATÓRIOS

25. O sentido fundamental da sexta revisão é claramente confirmado pela consulta dos trabalhos preparatórios. Sem dúvida que, quanto ao sentido específico de cada um dos novos limites ao poder legislativo regional, a análise dos projectos de revisão e da discussão havida é compreensivelmente menos conclusiva. Mas é importante sublinhar que o sentido global da revisão – na dupla dimensão já assinalada: alargamento do poder legislativo regional e redução dos conceitos indeterminados potenciadores de leituras restritivas da autonomia regional – transparece de forma nítida dos trabalhos preparatórios.

26. Na realidade, do debate parlamentar resulta de forma lapidar que a revisão de 2004 procurou terminar com o denominado “contencioso das autonomias” – tendo presente a ideia de que a Constituição não pode “constituir um obstáculo ao exercício legítimo do poder ou servir para perpetuar no tempo soluções que já não encontram justificação na realidade das coisas”⁸².

Para o efeito, impunha-se a eliminação dos “principais obstáculos, [d]os principais limites à autonomia constitucional”⁸³, através da “revogação de conceitos como o de interesse específico ou de lei geral da República”⁸⁴, por forma a que se pudesse “soltar o colete-de-forças entrouxado pelos limites do

⁸² Cfr. declarações do deputado JOSÉ DE MATOS CORREIA, in *Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, I Série, n.º 78, de 23 de Abril de 2004, p. 4197.

⁸³ Cfr. declarações do deputado CORREIA DE JESUS, in *Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, I Série, n.º 78, de 23 de Abril de 2004, p. 4262.

⁸⁴ Cfr. declarações do deputado JOSÉ DE MATOS CORREIA, in *Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, I Série, n.º 78, de 23 de Abril de 2004, p. 4197.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

«interesse específico» e das «leis gerais da República», eliminando esses apertados elásticos”⁸⁵.

Ademais, do debate parlamentar é possível compreender que esteve presente na mente dos deputados a ideia de que a “existência destes limites [de competência legislativa] não só se traduziu numa impossibilidade para o desenvolvimento da autonomia regional como, em muitas circunstâncias, foi um entrave ao progresso e ao desenvolvimento das próprias regiões, e, portanto, não estamos apenas a discutir uma questão jurídico-constitucional, estamos também a discutir a superestrutura jurídica que vai municiar as regiões com os instrumentos de que elas carecem para prosseguirem o seu desenvolvimento e para realizarem o bem-estar das populações insulares”⁸⁶.

Os deputados estavam, além disso, conscientes de que “os poderes legislativos das regiões autónomas ficaram (...) prisioneiros do entendimento da jurisprudência constitucional sobre o que se devia compreender dentro do conceito de «interesse específico» e, mais tarde, da expressão «leis gerais da República»”⁸⁷. Por esta razão, o acordo a que os deputados chegaram foi o de que urgia modificar a situação jurídica em que se havia caído, na qual “os poderes legislativos das Regiões Autónomas ficaram (...) prisioneiros do entendimento da jurisprudência constitucional sobre o que se devia compreender dentro do conceito de «interesse específico» e, mais tarde, da expressão «leis gerais da República»”⁸⁸.

⁸⁵ Cfr. declarações do deputado MEDEIROS FERREIRA, in *Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, I Série, n.º 78, de 23 de Abril de 2004, p. 4260.

⁸⁶ Cfr. declarações do deputado CORREIA DE JESUS, in *Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, I Série, n.º 78, de 23 de Abril de 2004, p. 4262.

⁸⁷ Cfr. declarações do deputado MEDEIROS FERREIRA, in *Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, I Série, n.º 78, de 23 de Abril de 2004, pp. 4259-4260.

⁸⁸ Cfr. declarações do deputado MEDEIROS FERREIRA, in *Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, I Série, n.º 78, de 23 de Abril de 2004, pp. 4259-4260.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

27. Atento o exposto, os diversos grupos parlamentares apresentaram os respectivos projectos de revisão constitucional⁸⁹, abordando de forma muito especial a matéria respeitante ao estatuto constitucional das Regiões Autónomas, mormente em relação à sua competência legislativa.

Neste contexto, o Projecto de Revisão Constitucional n.º 1/IX, apresentado pelo Partido Socialista⁹⁰, propunha para o n.º 4 do artigo 112.º da CRP – para o qual remetia a alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º da CRP – a seguinte redacção: “os decretos legislativos regionais versam sobre as matérias expressamente enunciadas no estatuto político-administrativo da respectiva Região Autónoma como integrantes da sua autonomia legislativa, com excepção das previstas nos artigos 161.º, 164.º, 165.º e 198.º, n.º 2, e das que cabem ao Governo no exercício das funções de soberania”.

Na respectiva “exposição de motivos” explicava-se que, desta forma, “as reservas de competência política e legislativa exclusiva da Assembleia da República e do Governo, em função do exercício da soberania, constituem o limite ao exercício da competência legislativa regional. E esta exerce-se no quadro da competência legislativa própria firmada no estatuto político-administrativo, em função da especial configuração que as matérias assumem na respectiva região, por razões de intensidade, diversidade ou exclusividade”.

⁸⁹ De fora da nossa análise deixaremos o Projecto de Revisão Constitucional n.º 4/IX, apresentado pelo PCP, o Projecto de Revisão Constitucional n.º 6/IX, apresentado pelo Partido Ecologista Os Verdes, e o Projecto de Revisão Constitucional n.º 2/IX, apresentado pelo Bloco de Esquerda, porquanto as suas propostas não se espelharam na redacção final da sexta revisão constitucional.

⁹⁰ Cfr. *Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, II Série-A, Suplemento ao n.º 8, de 18 de Outubro de 2003, pp. 338-(2) a 338-(7).



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

Por sua vez, o Projecto de Revisão Constitucional n.º 3/IX, apresentado pelo PSD e pelo CDS-PP⁹¹, assentou no propósito – declarado na respectiva nota justificativa – de ultrapassar as insuficiências detectadas na aplicação dos avanços prosseguidos pela revisão de 1997, face ao que qualificou como a “jurisprudência tradicionalmente restritiva [do Tribunal Constitucional] em matéria de autonomia”. Em conformidade com esta ideia, o aludido projecto de revisão constitucional propunha que o n.º 4 do artigo 112.º da CRP passasse a prever que “as leis regionais versam sobre as matérias que digam respeito às Regiões Autónomas e não reservadas à Assembleia da República ou ao Governo, sem prejuízo do disposto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 227.º” – que, por sua vez, permitia a concessão de autorização da Assembleia da República para as assembleias legislativas regionais legislarem em matéria da sua reserva relativa.

De igual forma, este projecto de revisão constitucional propugnava por uma nova redacção da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 227.º da CRP, na qual se atribuisse às Regiões Autónomas poder para “legislar em matérias que digam respeito às Regiões Autónomas expressas no respectivo Estatuto ou do seu interesse que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania”.

28. A expressão “âmbito regional”, que viria a constar da versão final quer do n.º 4 do artigo 112.º, quer da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 227.º da CRP, não era utilizada em nenhum desses projectos. Uma tal fórmula viria apenas a

⁹¹ Cfr. *Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, II Série-A, Suplemento ao n.º 8, de 18 de Outubro de 2003, pp. 564-(9) a 564-(24).



surgir no âmbito dos trabalhos da Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, integrando as Propostas de Emenda n.ºs 18 e 34⁹².

Ora, embora o debate travado em sede de Comissão não permita esclarecer totalmente o sentido que os deputados integrados nesta Comissão pretenderam inculcar com esta expressão, alguns elementos devem ser trazidos à colação. Atente-se concretamente nas palavras dos deputados LUÍS MARQUES GUEDES e ALBERTO MARTINS, para quem esta expressão “âmbito regional” teria um alcance estritamente territorial. Assim, o primeiro, a propósito da redacção da alínea c) do n.º 1 do artigo 227.º da CRP, disse o seguinte: “não tenho dúvida que seja necessária uma vírgula a seguir a «desenvolver», porque se trata de uma lei de bases que é para todo o território nacional e as regiões autónomas desenvolvem apenas para o âmbito regional”⁹³. Já o segundo, em resposta a uma afirmação no seio desta Comissão, opôs-se à utilização desta expressão, por ser tautológica, uma vez que, sendo uma Região Autónoma “uma pessoa colectiva territorial, [a sua legislação] teria sempre de ter âmbito regional!”⁹⁴.

Por outro lado, os trabalhos da Comissão Eventual para a Revisão Constitucional parecem revelar a intenção de que “as reservas de competência política e legislativa exclusiva da Assembleia da República e do Governo passa[ssem] a constituir (...) o único limite para a competência legislativa regional. Procura-se, pois, definir, com precisão, o âmbito das matérias de reserva dos órgãos de soberania, as competências legislativas próprias das

⁹² Cfr. “Relatório da Comissão”, *Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, II Série-RC, Suplemento ao n.º 33, de 3 de Julho de 2004, pp. 578-(9) e 578-(12).

⁹³ Cfr. *Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, II Série-RC, n.º 12, de 19 de Maio de 2004, p. 27.

⁹⁴ Cfr. *Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, II Série-RC, n.º 12, de 19 de Maio de 2004, p. 27. Em concreto, questionava-se sobre a inserção das expressões “no âmbito regional” ou “para o âmbito regional” no texto constitucional. Das palavras do deputado resulta claro que o entendimento que expressou era o de que o uso destas expressões seria tautológico em face da sua natureza de pessoa colectiva territorial.



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

regiões e fixar um espaço para autorizações legislativas da Assembleia da República, para o desenvolvimento de leis de bases e de regimes gerais, bem como para a transposição de directivas comunitárias, conforme, aliás, temos vindo a enfatizar nestas sucessivas apresentações”⁹⁵. Ora, já se vê, uma tal intenção pressupõe uma desvalorização da relevância do requisito do “âmbito regional”.

29. Seja como for, independentemente do alcance do requisito do “âmbito regional”, é importante sublinhar que das reuniões da Comissão Eventual para a Revisão Constitucional ainda se podem retirar outras passagens que, pelo seu carácter incisivo em relação às alterações pretendidas, confirmam o sentido geral da revisão de 2004 em matéria de autonomia legislativa regional.

Assim, para MEDEIROS FERREIRA, o principal desiderato desta modificação ao texto constitucional era o de “ajudar a ultrapassar certas limitações e ambiguidades no âmbito das competências legislativas das regiões autónomas, nomeadamente através da supressão de alguns dispositivos constitucionais, um dos quais é a referência de que o poder legislativo das regiões autónomas teria de subordinar-se ao respeito pelos princípios fundamentais das leis gerais da República”⁹⁶ – terminando a sua exposição com um repto sugestivo: “esperemos (e aqui estou com o mesmo espírito com que fiz a intervenção de 1997, em Plenário) que esta nova caracterização da capacidade legislativa dos Açores e da Madeira venha a ser bem entendida pelo

⁹⁵ Cfr. declarações do deputado MEDEIROS FERREIRA, in *Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, II Série-RC, n.º 8, de 3 de Março de 2004, pp. 23-24.

⁹⁶ Cfr. *Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, II Série-RC, n.º 2, de 14 de Janeiro de 2004, p. 5.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

Tribunal Constitucional, depois de se ter adoptado alguns predicados semeados nos seus acórdãos⁹⁷.

Atento a este repto, o deputado CORREIA DE JESUS viria mesmo a alertar para o facto de “que o uso [de] conceitos indeterminados é o domínio privilegiado para se manter a jurisprudência de pendor centralista que tem caracterizado a actividade do Tribunal Constitucional no que toca às matérias respeitantes às regiões autónomas”⁹⁸.

30. Enfim, uma vez reunidos em sessão plenária, os deputados começaram por repudiar o conceito de “leis gerais da República”. Efectivamente, entendeu-se que “o ordenamento geral jurídico-constitucional deveria deixar de comportar o conceito de leis gerais da república, delimitando o regime legal que estabelece distinções entre aquilo que cabe à República como reserva, as competências partilhadas e as competências próprias das regiões autónomas, que serão fixadas (...) nos estatutos das regiões autónomas”⁹⁹.

Por outro lado, assumiu-se o propósito de remeter o conceito de “interesse específico” para os anais da história. Neste contexto, foi entendimento generalizado o de que “estas alterações [eram] extraordinariamente importantes, e é este artigo, em relação a essas matérias, especial, porque nele se determina o fim do conceito de interesse específico quanto às competências legislativas. Essas competências legislativas ficam aprofundadas após este processo de revisão constitucional. Serão aqueles que estão mais próximos do povo que terão mais direito a fazer e a exercer a

⁹⁷ Cfr. *Loc. cit.*, p. 5.

⁹⁸ Cfr. *Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, II Série-RC, n.º 2, de 14 de Janeiro de 2004, p. 5.

⁹⁹ Cfr. declarações do deputado ALBERTO MARTINS, in *Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, I Série, n.º 78, de 23 de Abril de 2004, p. 4198.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

competência de natureza legislativa”^{100/101}. Significa isto que “a uniformidade constitucional das normas que regem as duas Regiões Autónomas fica agora reduzida às traves-mestras do edifício (...). O novo papel dos estatutos político-administrativos das regiões autónomas aproxima, assim, a resposta portuguesa da apresentada pela Constituição espanhola, que também atribui aos estatutos das comunidades autonómicas o principal papel na substância destas”¹⁰².

Por último, sempre dentro do propósito de alargamento da autonomia legislativa regional, aproveitou-se ainda “para autorizar as assembleias legislativas das regiões autónomas a legislar em matérias da reserva relativa da Assembleia da República num número muito considerável de áreas”¹⁰³.

¹⁰⁰ Cfr. declarações do deputado DIOGO FEIO, *in Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, I Série, n.º 78, de 23 de Abril de 2004, p. 4271.

¹⁰¹ A este propósito, os deputados rejeitaram uma proposta (aventada pelo PCP) que mantinha o conceito de “interesse específico” (cfr. declarações do deputado ANTÓNIO FILIPE, *in Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, I Série, n.º 78, de 23 de Abril de 2004, p. 4272).

¹⁰² Cfr. declarações do deputado MEDEIROS FERREIRA, *in Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, I Série, n.º 78, de 23 de Abril de 2004, p. 4260.

¹⁰³ Cfr. declarações do deputado JOSÉ MAGALHÃES, *in Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, I Série, n.º 78, de 23 de Abril de 2004, p. 4272.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

§ 4.

AS DIFICULDADES NA AFIRMAÇÃO DO MODELO SAÍDO DA REVISÃO CONSTITUCIONAL DE 2004

§ 4.1.

CONSIDERAÇÕES GERAIS

31. A verdade, porém, é que, se não sofre séria contestação o reconhecimento da intenção fundamental que subjaz à sexta revisão constitucional no domínio deste estudo – alargamento do poder legislativo regional e redução dos conceitos indeterminados potenciadores de leituras restritivas da autonomia regional –, a concretização desta ideia na configuração rigorosa de cada um dos limites actuais ao poder legislativo regional proposta por parte da doutrina e adoptada pelo Tribunal Constitucional revela, afinal, que o sentido global da revisão de 2004 em matéria de autonomia legislativa regional não logrou impor-se na prática.

32. Ponto assente é o de que a CRP, mesmo após a sua revisão constitucional de 2004, insiste em não proceder a uma repartição de matérias entre o Estado e as Regiões Autónomas. Pelo contrário, o que a CRP procede é a “uma listagem ou enumeração dos tipos de actos que os órgãos regionais estão habilitados a praticar”¹⁰⁴, ao lado de um conjunto de matérias que cabem exclusivamente ao Estado – e que se manifesta nas cláusulas de reserva dos órgãos de soberania.

¹⁰⁴ Cfr. MARIA LÚCIA AMARAL, *A forma, cit.*, pp. 374-375.

Simplemente, como a divisão de competências entre os órgãos estaduais e regionais exige essa repartição de matérias, a Lei Fundamental encarrega os estatutos político-administrativos das Regiões Autónomas de proceder a essa tarefa¹⁰⁵. Desta forma, na ordem jurídica portuguesa, essa função é confiada a uma lei de valor reforçado, procedendo-se, por isso, a uma correspondente “desconstitucionalização”¹⁰⁶.

Neste plano, a única posição que a CRP toma é a de definir as reservas de competência dos órgãos de soberania [cfr. alínea *a*) do n.º 1 do artigo 227.º da CRP]. Em tudo o mais, cabe exclusivamente aos estatutos político-administrativos das Regiões Autónomas traçar a fronteira entre a competência legislativa estadual e regional. Daí que, em certo sentido, se possa afirmar que o sistema português de repartição de competências legislativas entre o Estado e as Regiões Autónomas se estrutura da seguinte forma: de um lado, temos uma lista constitucional de matérias da exclusiva competência dos órgãos de soberania (matérias que apenas podem ser desenvolvidas pelo Estado¹⁰⁷); do outro, há um conjunto de matérias que podem ser assumidas pelas Regiões Autónomas, através do seu estatuto político-administrativo.

Anda bem, por isso, MARIA LÚCIA AMARAL, quando refere que “a Lei Fundamental só elenca as matérias *sobre as quais é, de forma exclusiva e excludente, competente o próprio Estado*”¹⁰⁸. Por isso, justamente, JORGE MIRANDA refere que o

¹⁰⁵ Cfr. MARIA LÚCIA AMARAL, *A forma, cit.*, pp. 373-374 e p. 375.

¹⁰⁶ Cfr. o nosso comentário ao artigo 228.º da CRP, *in Constituição*, III, *cit.*, pp. 348-349, MARIA LÚCIA AMARAL, *A forma, cit.*, pp. 376-377, e JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *in Comentário*, III, *cit.*, p. 178. No mesmo sentido, cfr. o Acórdão n.º 402/2008.

¹⁰⁷ Muito embora com os limites a que adiante faremos referência.

¹⁰⁸ Cfr. MARIA LÚCIA AMARAL, *A forma, cit.*, pp. 376-377 (e nota 428).

interesse nacional se manifesta “através da reserva dos órgãos de soberania (...); não autonomamente ou de qualquer modo”¹⁰⁹.

33. Acontece, contudo, que o Tribunal Constitucional – e parte da doutrina – tem adoptado uma leitura dos actuais limites ao poder legislativo regional que, em larga medida, retira efeito útil às alterações introduzidas na revisão de 2004.

Concretamente, e centrando a nossa análise nos aspectos nucleares em que se joga o cerne da autonomia legislativa regional, merece ser realçada antes de mais a leitura prevalecente do limite das “matérias reservadas aos órgãos de soberania”. Como resulta do exposto no parágrafo anterior, as matérias reservadas aos órgãos de soberania assumem, desde 2004, uma importância acrescida no contexto constitucional, pois é esta lista de matérias que traça os limites intransponíveis ao poder legislativo regional, correspondendo a um conjunto de matérias que os estatutos político-administrativos não podem assumir como sendo regionais. Ora, bem vistas as coisas, a leitura restritiva da autonomia legislativa regional apoia-se, em larga medida, num entendimento abrangente do conceito “matérias reservadas aos órgãos de soberania”.

Por outro lado, mas igualmente num domínio de importância central neste contexto, compensando a desconstitucionalização das matérias sobre as quais podem versar os decretos legislativos regionais, o Tribunal Constitucional vai atribuir uma relevância decisiva, na concreta configuração dos limites à autonomia regional, ao requisito do “âmbito regional”.

¹⁰⁹ Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual*, V, *cit.*, p. 395, e “A autonomia legislativa das regiões autónomas após a revisão constitucional de 2004”, in *Scientia Iuridica*, LIV, n.º 302, Abril-Junho 2005, p. 207.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

§ 4.2.

A FORÇA EXPANSIVA DAS MATÉRIAS RESERVADAS AOS ÓRGÃOS DE SOBERANIA

a) O alargamento da reserva estadual às matérias concorrenciais

34. O Tribunal Constitucional manteve, após 2004, a sua leitura abrangente do limite das “matérias reservadas aos órgãos de soberania”.

Como já foi assinalado, muito antes da sexta revisão constitucional, o Tribunal Constitucional adoptou um entendimento amplo da reserva de competência dos órgãos de soberania, por forma a incluir no seu interior qualquer matéria em relação à qual fosse constitucionalmente exigível, ainda que de forma implícita, a intervenção do legislador nacional¹¹⁰. Para o efeito, na ausência de normas de reserva com esse alcance, o Tribunal Constitucional chamou à colação o princípio do Estado unitário, os laços de solidariedade que se devem estabelecer entre todos os portugueses e o relevo imediato que a legislação pode ter para a generalidade dos cidadãos, por respeitar ou se repercutir nas diferentes parcelas do território nacional.

O mesmo entendimento foi reafirmado à luz do texto saído da sexta revisão constitucional. É certo que, num primeiro momento, no Acórdão n.º 415/2005¹¹¹, sobre o *Regime Jurídico do Planeamento, Protecção e Segurança das Construções Escolares*, aprovado pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, o Tribunal Constitucional não foi peremptório. Porém, a manutenção do entendimento tradicional tornou-se evidente no Acórdão n.º 258/2007.

¹¹⁰ Cfr., entre outros arestos, os Acórdãos n.ºs 91/84, 82/86, 164/86, 268/88, 220/92, 256/92, 348/93, 235/94 e 711/97.

¹¹¹ Seguido pelo Acórdão n.º 258/2006.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

Na realidade, aquando da apreciação do *Regime das Precedências Protocolares e do Luto Regional*, dos Açores, o Tribunal Constitucional reafirmou inequivocamente a ideia de que as matérias reservadas à competência própria dos órgãos de soberania e, como tais, vedadas ao poder legislativo regional não se circunscrevem “às que constituem a reserva de competência legislativa da Assembleia da República e do Governo. A tal competência acham-se também «reservadas todas as matérias que reclamem a intervenção do legislador nacional»”. Com efeito, como se lê no Acórdão n.º 258/2007, “«o carácter unitário do Estado e os laços de solidariedade que devem unir todos os portugueses exigem que a legislação sobre matéria com relevo imediato para a generalidade dos cidadãos seja produzida pelos órgãos de soberania (Assembleia da República ou Governo), devendo ser estes a introduzir as especialidades ou derrogações que se mostrem necessárias, designadamente por, no caso, concorrerem interesses insularmente localizados». Os referidos princípios da unidade do Estado e da solidariedade entre todos os portugueses reclamam, assim, a intervenção do legislador nacional nas matérias que se apresentam com relevo imediato para a generalidade dos cidadãos ou que respeitam ou se repercutem nas diferentes parcelas do território nacional”.

Mais recentemente, no seu Acórdão n.º 26/2009 (*Lei Orgânica da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira*), o Tribunal Constitucional voltou a debruçar-se sobre esta questão. Assim, depois de sustentar que o diploma versava sobre o “financiamento público partidário”, o Tribunal Constitucional veio reiterar a ideia de que desde sempre “rejeit[ara] uma interpretação restritiva ou literal da competência própria dos órgãos de soberania, isto é, uma interpretação que confinasse essa competência ao elenco taxativo das competências constitucionalmente reservadas, de forma explícita, à Assembleia da República ou ao Governo”. O Tribunal Constitucional



acrescentou, aliás, que “o iniludível alargamento do âmbito de competência legislativa das regiões, resultante da revisão constitucional de 2004, não põe em causa a intangibilidade das competências dos órgãos nacionais, associados ao exercício de funções de soberania”, não importando esta apologia da “obrigatoriedade de intervenção do legislador parlamentar ou governamental, (...) relativamente a matérias que reclamem a intervenção do legislador nacional”, “de modo algum, a revivescência de previsões constitucionais restritivas eliminadas por aquela revisão”.

Numa palavra: de todo exposto facilmente se constata que, para o Tribunal Constitucional, o conceito de “matérias que estejam reservadas aos órgãos de soberania” não se confunde com o disposto nos artigos 161.º, 164.º, 165.º e no n.º 2 do artigo 198.º, todos da CRP. Mais do que isso, é um conceito que – para este Tribunal – se há-de reconduzir a toda e qualquer matéria que, pela sua natureza, reclame a intervenção do legislador nacional – daí a sua designação por “reserva de lei estadual”.

35. O entendimento da nossa jurisprudência constitucional tem sido criticado por parte da doutrina. E, de facto, afigura-se “muito duvidoso que uma tal posição ampliativa da reserva dos órgãos de soberania tenha hoje fundamento constitucional”^{112/113}.

Como é sabido, mesmo antes da revisão constitucional de 2004, já era questionada a legitimidade de um entendimento tão lato das matérias da competência reservada dos órgãos de soberania. Neste sentido crítico se

¹¹² Cfr. o nosso comentário ao artigo 228.º da CRP, *in Constituição*, III, *cit.*, p. 358.

¹¹³ Cfr., no mesmo sentido, mas manifestando grande relutância, CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso, cit.*, pp. 492-495.

manifestaram, entre outros^{114/115}, JORGE MIRANDA¹¹⁶, MARIA DA ASSUNÇÃO ESTEVES¹¹⁷, J.L. PEREIRA COUTINHO¹¹⁸, MANUEL AFONSO VAZ¹¹⁹ e até mesmo alguns juízes conselheiros do Tribunal Constitucional, como ANTÓNIO VITORINO¹²⁰, LUÍS NUNES DE ALMEIDA¹²¹ e BRAVO SERRA¹²².

A mesma visão crítica foi retomada mais recentemente por diversos autores. JORGE MIRANDA, por exemplo, afirma que a posição do Tribunal Constitucional impõe “uma repartição de competências sem fundamento”, porquanto o interesse nacional só se manifesta “através da reserva dos órgãos de soberania (...); não autonomamente ou de qualquer modo”¹²³. Por isso, para este Autor, existe tão-somente “uma reserva de legislação estatal, definida a partir da competência reservada da Assembleia da República” – uma vez que a reserva do Governo se reduz à sua organização e funcionamento (cfr. n.º 2 do artigo 198.º da CRP)¹²⁴. No mesmo sentido, JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO defende que, “se a Constituição estabelece que, salvo nos casos previstos na citada disposição, a Assembleia da República pode aprovar actos de autorização legislativa tendo como destinatários as regiões autónomas, está a ocupar o espaço de *definição material* que nas matérias não reservadas dispensa aos

¹¹⁴ Cfr. *Estatuto, cit.*, pp. 111 e 113, muito embora compreendendo o porquê desta posição jurisprudencial do Tribunal Constitucional.

¹¹⁵ Cfr. “Os poderes”, *cit.*, pp. 153-154.

¹¹⁶ Cfr. *Funções, cit.*, p. 317.

¹¹⁷ Cfr. “Os princípios”, *cit.*, p. 53.

¹¹⁸ Cfr. “Lei regional”, in *Estudos de direito regional, cit.*, p. 172.

¹¹⁹ Cfr. *Lei, cit.*, pp. 453 e ss, sobretudo pp. 460-461.

¹²⁰ Cfr. voto de vencido nos Acórdãos n.ºs 212/92 e 256/92.

¹²¹ Cfr. voto de vencido nos Acórdãos n.ºs 212/92, 220/92 e 235/94.

¹²² Cfr. voto de vencido no Acórdão n.º 235/94.

¹²³ Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual, V, cit.*, p. 395, e “A autonomia legislativa das regiões autónomas”, *cit.*, p. 207.

¹²⁴ Cfr. *Manual, V, cit.*, p. 393, e “A autonomia legislativa das regiões autónomas”, *cit.*, p. 206.



estatutos político-administrativos. Assim sendo, *todas as matérias que constam da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, com excepção das expressamente referidas no artigo 227.º, n.º 1, alínea b), estão cobertas pela autonomia legislativa regional, independentemente de referência nos estatutos político-administrativos*¹²⁵. Simplesmente, “este limite em função da reserva terá por conteúdo as matérias integradas na reserva absoluta de competência legislativa parlamentar e governamental e as situações de reserva relativa de competência legislativa parlamentar não abrangidas pelas excepções previstas no artigo 227.º, n.º 1, alínea b)”¹²⁶. Enfim, para referir apenas mais um Autor, CARLOS BLANCO DE MORAIS sublinha que, “com a revisão de 2004 e a eliminação da expressão «competência própria» dos órgãos de soberania, a reserva de competência teria passado a coincidir com as matérias expressamente reservadas na CRP e que compõem a «lista estadual»”¹²⁷.

36. Em nossa opinião, além da linha de argumentação já adoptada antes da revisão de 2004, há argumentos adicionais que se podem extrair do texto saído da sexta revisão constitucional.

Por um lado, a interpretação extensiva do conceito de matérias reservadas não quadra bem com a possibilidade — conferida pela revisão de 2004 — de as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas legislarem em diversas matérias da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República. É que, como o próprio Tribunal Constitucional já reconheceu no Acórdão n.º 217/2007, enquanto “no que diz respeito à reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República, não se registam alterações” na revisão de 2004, estando esta totalmente vedada às Regiões

¹²⁵ Cfr. *Comentário, cit.*, p. 176.

¹²⁶ Cfr. *loc. cit.*, p. 177.

¹²⁷ Cfr. *Curso, cit.*, p. 493.



Autónomas a competência legislativa, já no que se refere à reserva relativa, as Regiões Autónomas passaram a poder, “salvo as excepções previstas na Constituição, tratar as matérias nela compreendidas, mediante autorização parlamentar (alínea *b*) do n.º 1 do artigo 227.º da CRP)”. Ora, a partir do momento em que a CRP passa a conferir às Assembleias Legislativas o poder de legislar em matérias de reserva relativa da competência legislativa da Assembleia da República, mediante autorização desta¹²⁸, dificilmente se pode compreender que idêntica faculdade não seja estendida às demais matérias que, não estando especificamente reservadas à Assembleia da República, reclamem a intervenção do legislador nacional. A verdade, porém, é que a alínea *b*) do n.º 1 do artigo 227.º tem apenas em vista matérias constantes da enumeração do artigo 165.º, o que confirma que a Constituição não habilita uma leitura expansiva do conceito de matérias reservadas¹²⁹.

Por outro lado, no espírito da Constituição, a exigência de uma enunciação, nos estatutos, das matérias não reservadas aos órgãos de soberania sobre as quais os parlamentos regionais podem legislar corrobora a ideia de que o legislador de revisão constitucional quis intencionalmente reservar a uma maioria qualificada – de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções [cfr. alínea *f*) do n.º 1 do artigo 168.º da CRP] – a ponderação das matérias que, pela sua relevância nacional, não devem ser objecto do exercício da competência legislativa regional primária¹³⁰.

Numa palavra: é preciso ter consciência de que o alargamento da reserva estadual “sobre domínios materiais indeterminados da esfera concorrencial

¹²⁸ Cfr. alínea *b*) do n.º 1 do artigo 227.º da CRP.

¹²⁹ Cfr o nosso comentário ao artigo 228.º da CRP, *in Constituição*, III, *cit.*, p. 358.

¹³⁰ Cfr. o nosso comentário ao artigo 228.º da CRP, *in Constituição*, III, *cit.*, p. 358.

paralela entre o Estado e as Regiões”, realizado pelo Tribunal Constitucional, aponta, na prática, para a consagração de uma “reserva dos órgãos de soberania na sua dimensão implícita”, determinável “através do recurso à convocação e harmonização de medidas de valor como o conceito de âmbito regional e os princípios da unidade e solidariedade nacionais que sustentam o recorte da reserva soberana”¹³¹. Ora, bem vistas as coisas, a proibição de legiferação por esta via introduzida representa uma modificação significativa do quadro de repartição de competências que decorre literalmente do texto constitucional e que se afigura incompatível com a intenção fundamental que subjaz à revisão de 2004¹³².

37. Noutro plano, ainda que os trabalhos preparatórios só permitam descortinar conclusivamente o sentido geral da sexta revisão, a verdade é que a leitura ampliativa do Tribunal Constitucional não encontra eco no processo que conduziu à revisão de 2004.

O Projecto de Revisão Constitucional n.º 1/IX, apresentado pelo Partido Socialista¹³³, propunha expressamente que as Regiões Autónomas pudessem legislar sobre as matérias expressamente enunciadas no estatuto político-administrativo da respectiva Região Autónoma, “com excepção das previstas nos artigos 161.º, 164.º, 165.º e 198.º, n.º 2, e das que cabem ao Governo no exercício das funções de soberania”. Desta forma, pretendia-se que “as reservas de competência política e legislativa exclusiva da Assembleia da República e do Governo, em função do exercício da soberania, constitu[íssem] o limite ao exercício da competência legislativa regional. E esta exerce-se no

¹³¹ Cfr. *Curso, cit.*, pp. 494-495.

¹³² Cfr. voto de vencido do juiz conselheiro ANTÓNIO VITORINO, no Acórdão n.º 212/92.

¹³³ Cfr. *Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, II Série-A, Suplemento ao n.º 8, de 18 de Outubro de 2003, pp. 338-(2) a 338-(7).



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

quadro da competência legislativa própria firmada no estatuto político-administrativo, em função da especial configuração que as matérias assumem na respectiva região, por razões de intensidade, diversidade ou exclusividade”.

Ora, ainda que uma tal redacção não tenha sido vertida para a versão final da Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho, não se pode obliterar que nas discussões sobre os projectos de revisão constitucional foi por diversas vezes enunciado que o objectivo desta revisão era o de que “as reservas de competência política e legislativa exclusiva da Assembleia da República e do Governo passa[ssem] a constituir (...) o único limite para a competência legislativa regional. Procura-se, pois, definir, com precisão, o âmbito das matérias de reserva dos órgãos de soberania, as competências legislativas próprias das regiões”¹³⁴.

38. A verdade, porém, é que não se afigura previsível uma alteração da jurisprudência neste domínio, pelo que, não obstante as discordâncias, não é possível ignorar a leitura jurisprudencial, designadamente, em sede de contencioso constitucional¹³⁵.

É certo que merece ser assinalada a brecha aberta, no quadro da actual composição do Tribunal Constitucional, pelo juiz conselheiro CARLOS PAMPLONA DE OLIVEIRA. Com efeito, na sua declaração de voto no Acórdão n.º 26/2009, afirma-se expressamente que “a tese perfilhada no acórdão, ao pretender ligar a competência para disciplinar a matéria a uma «reserva de lei estadual», alegadamente decorrente do n.º 6 do artigo 51.º CR, não encontra — salvo o devido respeito — qualquer apoio no texto da Constituição. Na verdade, o que se dispõe no n.º 1 do artigo 112.º CR afasta claramente a

¹³⁴ Cfr. declarações do deputado MEDEIROS FERREIRA, in *Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, II Série-RC, n.º 8, de 3 de Março de 2004, pp. 23-24.

¹³⁵ Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso, cit.*, p. 495.

existência de uma tal espécie legislativa denominada «lei estadual», por contraposição com os «actos legislativos regionais», uma vez que a Constituição fixou, como limites negativos ao poder legislativo regional, apenas as matérias reservadas aos órgãos de soberania, ou seja, na prática (excepto quanto ao caso previsto no n.º 2 do artigo 198.º CR), as matéria reservadas à competência da Assembleia da República. Não é, assim, possível descortinar, para além deste, outro limite negativo de competência legislativa regional, denominado «reserva de lei estadual».

Não é expectável, porém, ao menos a curto prazo, uma inversão do sentido da nossa jurisprudência constitucional. E, assim sendo, forçoso é reconhecer que o entendimento adoptado pelo Tribunal Constitucional representa uma restrição significativa da autonomia legislativa regional. Ora, como referiu MARIA DA ASSUNÇÃO ESTEVES – no contexto doutra revisão constitucional, mas em termos que são totalmente aproveitáveis no presente momento –, “a insistência numa interpretação que veja nessa reserva mais do que a reserva de competência constitucionalmente expressa dos órgãos de soberania poderá neutralizar a proposta, anunciada pela Lei Constitucional (...), de conferir substância ao poder legislativo das Regiões”¹³⁶.

b) A tentação de uma leitura expansiva do alcance das matérias da reserva absoluta e da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República

39. O sentido restritivo da jurisprudência do Tribunal Constitucional não se manifesta apenas, no que às matérias reservadas aos órgãos de soberania concerne, na extensão da reserva para os domínios concorrenciais entre a

¹³⁶ Cfr. “Os princípios”, *cit.*, p. 53.



Assembleia da República e o Governo. Com efeito, mesmo quando se centra a análise nas normas que enumeram as matérias da reserva absoluta e relativa de competência legislativa da Assembleia da República, na definição do âmbito dessas reservas há o risco de se adoptarem leituras extensivas para, por essa via, compensar a ausência de outros limites à legislação regional autónoma. E, quando se observa a jurisprudência recente do Tribunal Constitucional, compreende-se que esse risco não é meramente académico.

40. O Acórdão n.º 423/2008 versou, como é sabido, sobre a lei do tabaco na Região Autónoma da Madeira.

Em concreto, estava em causa a constitucionalidade de uma norma aprovada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, de acordo com a qual se estabelecia que, *“nos estabelecimentos de restauração ou de bebidas, com área destinada ao público inferior a cem metros quadrados, o proprietário pode optar por estabelecer a permissão ou a proibição de fumar desde que sinalize tal opção com a afixação do respectivo dístico”*.

Aceitando que a questão cabia no “âmbito regional”, e não sendo possível lançar mão do antigo requisito do respeito pelos princípios fundamentais das leis gerais da República, o Tribunal Constitucional optou por discutir a observância do limite relativo à “reserva dos órgãos de soberania”.

Neste contexto, o Tribunal Constitucional começou por salientar que a questão em análise se colocava, primeiramente, em relação ao direito à saúde, sistematicamente inserido no Título respeitante aos direitos e deveres económicos, sociais e culturais (cfr. artigo 64.º da CRP). Mas, não obstante a sua inserção sistemática, o acórdão concluiu que era possível extrair do artigo 64.º da CRP um direito a que o Estado e terceiros se abstenham de prejudicar o bem jurídico “saúde”.



Nesta sequência, o Tribunal Constitucional veio a afirmar que o direito à saúde se situava num enclave do direito fundamental à integridade física, o que deslocava a questão para o âmbito dos direitos, liberdades e garantias. Simplesmente, ao fazê-lo os juízes do Palácio Ratton procederam a um alargamento significativo do âmbito de protecção normativa do artigo 25.º da CRP, com a decorrente redução proporcional do poder legislativo regional: é que, ao integrar a matéria no âmbito dos direitos, liberdades e garantias, o Tribunal Constitucional deslocou o problema para a alínea *b*) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP. E, em conformidade, concluiu que o decreto legislativo regional sobre o tabaco invadia “matérias reservadas aos órgãos de soberania”¹³⁷.

41. Em rigor, este caminho jurisprudencial já fora iniciado, se bem que a propósito do desenvolvimento pelos parlamentos regionais de uma lei de bases, pelo Acórdão n.º 262/2006.

Neste aresto, que versou sobre o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação e de ensino públicos da Região Autónoma da Madeira, procedeu-se à apreciação da validade de um decreto legislativo regional de desenvolvimento de uma lei de bases da reserva absoluta da Assembleia da República, por força do disposto na alínea *i*) do artigo 164.º da CRP (“bases do sistema de ensino”).

O Tribunal Constitucional, depois de recordar que a observância das bases se traduz no respeito pelas “opções político-legislativas fundamentais respeitantes à matéria”, concluiu pela inconstitucionalidade do diploma em causa, por entender que o mesmo atingia as bases do sistema de ensino.

¹³⁷ Cfr. JORGE MIRANDA, “A jurisprudência”, *cit.*, p. 20, onde este Autor, pese embora concorde com o sentido da decisão, se manifesta contra a fundamentação expandida pelo Tribunal Constitucional (cfr., também, “Lei do tabaco e princípio da igualdade”, in *O Direito*, Ano 140.º, 2008, II, 503 e ss.).



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

A verdade, porém, é que, como assinala CARLA AMADO GOMES, na base da posição do Tribunal Constitucional esteve uma interpretação conjunta da lei de bases e do seu decreto-lei de desenvolvimento. Ora, bem vistas as coisas, “ao tomar como bitola o Decreto Lei n.º 115-A/98, o Tribunal Constitucional criou”, sem habilitação constitucional, “uma nova categoria de leis reforçadas (cfr. o art. 112.º, n.º 3, *in fine*, da CRP): as leis e os decretos-leis que desenvolvem bases emanados dos órgãos de soberania com poderes legiferantes em face de diplomas legislativos regionais que pretendam desenvolver bases após a revisão constitucional de 2004”¹³⁸.

42. Este entendimento do Tribunal Constitucional é surpreendente.

Como é sabido, a propósito do poder normativo das autarquias locais, tem sentido defender que, estando em causa poderes de normação de entidades dotadas, por imperativo constitucional, de autonomia em face do Estado, se impõe uma leitura mais flexível do limite adveniente da normas que delimitam a reserva de competência legislativa da Assembleia da República. A conclusão decorre da necessidade de proceder a um esforço de harmonização entre o princípio da reserva de lei e os princípios da autonomia e da descentralização. Com efeito, uma compreensão constitucional equilibrada de ambos os princípios, aliada à legitimação democrática da administração autónoma, facilita, impõe uma tal flexibilidade¹³⁹.

Ora, em matéria de autonomia legislativa regional, não só não se verifica uma tal tendência para uma leitura menos restritiva das normas de reserva, como, pelo contrário, é possível verificar, nos dois arestos referidos, a tentação da adopção de um entendimento amplo das normas da que delimitam a

¹³⁸ Cfr. “A escola a quem trabalha”, in *Jurisprudência constitucional*, n.º 13, Jan./Mar. 2007, p. 40.

¹³⁹ Cfr. o nosso comentário ao artigo 241.º da CRP, in *Constituição*, III, *cit.*, pp. 487 ss.

competência legislativa reservada da Assembleia da República, com o consequente reforço dos limites negativos ao poder legislativo regional.

§ 4.3.

A RELEVÂNCIA TEÓRICA DA DESCONSTITUCIONALIZAÇÃO DAS MATÉRIAS REGIONAIS E A SUA IRRELEVÂNCIA PRÁTICA PELO APELO AO “ÂMBITO REGIONAL” E AOS LIMITES MATERIAIS IMPLÍCITOS DO PODER LEGISLATIVO REGIONAL

43. Aspecto relevante do novo modelo constitucional de repartição de competências legislativas é – como já referimos – a remissão da tarefa de modulação do sistema para uma lei ordinária – de valor reforçado, bem se veja –, com a consequente “desconstitucionalização” da questão¹⁴⁰. Por isso se diz que a Lei Fundamental “só elenca as matérias *sobre as quais é, de forma exclusiva e excludente, competente o próprio Estado; sobre todas as restantes matérias*” o elemento decisivo radica na enumeração que as “próprias normas estatutárias fixarem”¹⁴¹.

Destarte, os estatutos político-administrativos tornam-se na peça central do funcionamento da autonomia política regional: são eles o fundamento, o limite e a garantia dessa autonomia. É a previsão estatutária de uma determinada matéria que a faz ser assumida como “regional” e que veda ao Estado a possibilidade de revogar normas jurídicas aprovadas pelas Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas.

¹⁴⁰ Cfr. o nosso comentário ao artigo 228.º da CRP, *in Constituição*, III, *cit.*, pp. 348-349, MARIA LÚCIA AMARAL, *A forma*, *cit.*, pp. 376-377, e JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *in Comentário*, III, *cit.*, p. 178; Acórdão n.º 402/2008.

¹⁴¹ MARIA LÚCIA AMARAL, *A forma*, *cit.*, pp. 376-377 (e nota 428).

O que se diz reveste-se de uma importância que não pode ser menosprezada. De facto, em face desta ideia de que os estatutos político-administrativos se transformaram no âmago da autonomia legislativa regional, deixou de ser necessário descortinar um fundamento jus-constitucional para a legiferação regional. Pelo contrário, contanto que certa matéria esteja prevista nos estatutos político-administrativos e não seja “matéria reservada aos órgãos de soberania”, as Regiões Autónomas podem legislar livremente.

44. Neste contexto, afigura-se de crucial importância colocar a questão da relevância jurídica da enumeração estatutária das matérias da competência legislativa regional. Com efeito, impõe-se verificar se, uma vez enunciada num estatuto político-administrativo, essa matéria passa imediatamente para a competência legislativa regional, sem mais indagações, ou se é necessário ponderar outros princípios.

45. O Tribunal Constitucional adopta, também neste domínio particularmente sensível, uma postura fortemente limitativa da autonomia legislativa regional.

É sabido, e não se justifica na economia deste estudo insistir nesse tema, que, antes da revisão de 2004, o Tribunal Constitucional desvalorizava a enumeração estatutária das matérias de “interesse específico”, sublinhando que a lista estatutária consubstanciava, quando muito, uma mera “presunção abstracta ilidível, caso a caso, pela demonstração da inexistência de um interesse específico”¹⁴².

Como não podia deixar de ser, o teor da sexta revisão constitucional não passou despercebido ao Tribunal Constitucional. Já vimos que, logo no seu

¹⁴² Cfr. Acórdãos n.ºs 235/94 e 408/98.



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

Acórdão n.º 246/2005, sobre as *medidas de reinserção familiar e social de utentes com permanência hospitalar após alta clínica*, aprovadas pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, os juízes do Palácio Ratton salientaram que, “entre as alterações introduzidas por esta revisão constitucional, se conta a «simplificação dos parâmetros em que o poder legislativo regional se pode exercer» (...) e, concomitantemente, o alargamento dos poderes legislativos das regiões autónomas”. Simplesmente, o Tribunal Constitucional fez neste aresto uma precisão que, a seu tempo, esteve na origem de parte do sentido restritivo que vai inculcar à sua jurisprudência sobre os poderes legislativos regionais. Em concreto, o Tribunal Constitucional não hesitou em afirmar que “o poder legislativo das regiões autónomas continua (...) a enquadrar-se pelos fundamentos da autonomia das regiões consagrados no artigo 225.º da CRP e a restringir-se ao âmbito regional e às matérias enunciadas no respectivo estatuto político-administrativo, em face do disposto no n.º 4 do artigo 112.º e na alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição”. Ora, se a segunda afirmação (a restrição ao “âmbito regional” e a legiferação em matérias “enunciadas no respectivo estatuto político-administrativo”) não passam de uma reprodução do teor do texto constitucional, já a interligação deste poder com os fundamentos da autonomia regional enunciados no artigo 225.º da CRP viria a servir, em arestos posteriores, de base legitimadora para uma restrição por via jurisprudencial dos poderes legislativos regionais.

O Acórdão n.º 258/2007, sobre o *Regime das Precedências Protocolares e do Luto Regional*, da Região Autónoma dos Açores, constitui, neste contexto, um marco incontornável.

Neste aresto, o Tribunal Constitucional afirmou, de uma forma assaz elucidativa, que o limite referente ao “âmbito regional” era um mero sucedâneo do limite “interesse específico”, extinto em 2004. Com efeito, este Tribunal não



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

hesitou em afirmar que “[crê] não ser abusivo associar a expressão «âmbito regional», para além de uma referência territorial, às expressões «matérias que dizem [digam] respeito às Regiões Autónomas», constantes dos Projectos de revisão constitucional n.ºs 2/IX e 3/IX, definidas «em função da especial configuração que as matérias assumem na respectiva região» (como se lê na exposição de motivos do Projecto de revisão constitucional n.º 1/IX), e surgindo aquela expressão como sucedânea da anterior menção a «matéria de interesse específico para as respectivas regiões», ainda utilizada nos Projectos de revisão constitucional n.ºs 4/IX e 6/IX”. Significa isto, em rigor, que o Tribunal Constitucional acabou por fazer duas coisas ao mesmo tempo: por um lado, recuperou um conceito que fora expressa e intencionalmente banido do texto constitucional pela Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho; por outro lado, apoiou a sua posição em disposições dos projectos de revisão constitucional que foram expressamente rejeitadas pelos deputados.

Em particular, no que à vertente mais relevante concerne, os juízes do Palácio Ratton sustentaram que, “embora se tenha suprimido o parâmetro do interesse específico, não desaparecem os parâmetros materiais delimitadores das atribuições das regiões tal como estão enunciados no (inalterado) artigo 225.º, n.º 1”, daqui se extraíndo, do conceito de “âmbito regional”, um elemento estritamente material, ligado à estatuição do artigo 225.º da CRP. Efectivamente – continua o Tribunal Constitucional –, “este «âmbito regional», tendo necessariamente uma componente territorial, inerente à natureza de «pessoas colectivas territoriais» que o corpo do n.º 1 do artigo 227.º da CRP associa às regiões autónomas (...), não se esgota (...) nessa componente. Há, na verdade, que atender aos fundamentos, aos fins e aos limites que a Constituição assinala à autonomia regional, no seu artigo 225.º: os fundamentos dessa autonomia assentam nas características geográficas, económicas, sociais e culturais dos



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

arquipélagos dos Açores e da Madeira e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares; os fins consistem na participação democrática dos cidadãos, no desenvolvimento económico-social, na promoção e defesa dos interesses regionais, mas também no reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses; os limites derivam da não afectação da integridade da soberania do Estado e do respeito do quadro constitucional”. E, segundo o Tribunal Constitucional, a bondade do entendimento adoptado é confirmada pelas considerações tecidas na declaração de voto escrita do deputado JOSÉ MAGALHÃES¹⁴³, mormente quando este salienta que a revisão de 2004 “não veio alterar o disposto no artigo 225.º da CRP”, “pelo que o limite dos poderes dos órgãos próprios regionais continua desde logo a definir-se pelo território e pelos fins próprios da autonomia”, mais assinalando que, “em vez da competência para aprovar legislação regional versando sobre matérias de interesse específico não reservadas à Assembleia da República e ao Governo e com subordinação aos princípios fundamentais das leis gerais da República, os decretos legislativos surgem agora parametrizados em função da sua natureza regional (pelo território e pelo objecto, que inevitavelmente há-de assumir uma feição própria por as questões terem um cunho original na região, por serem nela exclusivos ou nela terem especial configuração) e versam sobre matérias enunciadas no estatuto político-administrativo da respectiva região autónoma que não sejam reservados aos órgãos de soberania”.

É importante sublinhar que, “nesta leitura, o Tribunal Constitucional nem sequer se limita a sustentar que o conceito de âmbito regional tem também um *elemento institucional*”¹⁴⁴. Neste sentido, aliás, leia-se a declaração de voto do juiz conselheiro RUI PEREIRA, que entende que esta vertente institucional – não a

¹⁴³ Cfr. *Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, I Série, n.º 79, de 24 de Abril de 2004, p. 4368.

¹⁴⁴ Cfr. o nosso comentário ao artigo 228.º da CRP, *in Constituição*, III, *cit.*, pp. 352-353.

dimensão material – é que se afigura fulcral para impedir “os Parlamentos insulares de emanar legislação destinada a produzir efeitos relativamente a outras pessoas colectivas públicas que se encontram fora do âmbito de jurisdição natural das Regiões Autónomas – como sucede, sem sombra de dúvida, com o próprio Estado e, bem ainda, com outras pessoas que integram constitucionalmente a administração autónoma territorial e institucional (autarquias locais, associações públicas e universidades)”¹⁴⁵.

Numa palavra, para o Tribunal Constitucional, como decorre do Acórdão n.º 258/2007, “a circunstância de a legislação regional se destinar a ser aplicada no território da Região não basta, só por si, para dar por verificado o apontado requisito”, pois na determinação desse “«âmbito regional» não podem deixar de relevar considerações sobre a matéria sobre que versa essa norma, atenta a justificação material do regime autonómico constante do artigo 225.º”.

46. Importa referir, antes de prosseguir, que na base deste entendimento jurisprudencial está a ideia – errónea, ao que cremos – de que não é possível, dos trabalhos preparatórios da revisão constitucional operada em 2004, balizar minimamente o conceito de “âmbito regional”.

Com efeito, no referido aresto, os juízes do Tribunal Constitucional afirmaram que “em nenhum desses projectos se utilizava a expressão «âmbito regional», que viria a constar da versão final, quer do n.º 4 do artigo 112.º, quer da alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º da CRP. Tal expressão surgiu, no âmbito dos trabalhos da Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, integrando as Propostas de Emenda n.ºs 18 e 34 (...), mas nem do debate travado em sede de Comissão (...), nem da discussão e votação no Plenário, a propósito daqueles

¹⁴⁵ Cfr. o Acórdão n.º 258/2007.

dois preceitos (...) se retira qualquer contributo explícito determinante para a densificação do conceito”.

Simplemente, conforme já tivemos o ensejo de referir, tal não é exactamente correcto. Na realidade, ainda que não seja de todo claro o sentido que os deputados pretenderam inculcar com esta expressão, as palavras dos deputados LUÍS MARQUES GUEDES e ALBERTO MARTINS indiciam claramente que esta expressão tem um mero alcance territorial¹⁴⁶ – ignorando, pois, até a sua vertente institucional. Sobretudo, é duvidoso que os deputados admitissem qualquer solução que, sub-repticiamente, fizesse ressuscitar um conceito – o de “interesse específico” – que foi objecto de inequívoco repúdio nos trabalhos que conduziram à sexta revisão constitucional¹⁴⁷.

47. É importante lembrar, em qualquer caso, que o entendimento adoptado pelo Tribunal Constitucional não constitui uma posição isolada.

Assim, por exemplo, VITALINO CANAS, ao escrever pouco tempo depois da conclusão da sexta revisão, defendeu, justamente, que, “embora se tenha suprimido [em 2004] o parâmetro do interesse específico, não desaparecem os parâmetros materiais delimitadores das atribuições das Regiões tal como estão enunciados no (inalterado) artigo 225.º, n.º 1”¹⁴⁸.

Em certa medida, também CARLOS BLANCO DE MORAIS admite uma leitura próxima. É certo que este Autor, embora reconhecendo que o conceito de “âmbito regional” é indeterminado¹⁴⁹, chega a afirmar que, “no «espírito do

¹⁴⁶ Cfr. *Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, II Série-RC, n.º 12, de 19 de Maio de 2004, p. 27.

¹⁴⁷ Cfr. as diversas intervenções dos deputados reunidos em sessão plenária, no citado *Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, I Série, n.º 78, de 23 de Abril de 2004.

¹⁴⁸ Cfr. *Constituição da República Portuguesa. Comentários e notas*, Lisboa, 2004, p. 22.

¹⁴⁹ Cfr. *Curso, cit.*, pp. 482 e 488-489.

sistema» ter-se-á intentado operar uma redução dos eixos de comunicação entre leis estaduais e regionais através da adopção de um regime de relativa muragem entre distintos âmbitos territoriais relativos à mesma matéria”¹⁵⁰. Todavia, em rigor, CARLOS BLANCO DE MORAIS acaba por conceder num alargamento “material” do conceito de “âmbito regional”, ao admitir que ele serve de base legitimadora para se vedar às Regiões Autónomas a possibilidade de legislar em matérias que reclamem “um denominador comum [nacional] à luz dos princípios da unidade e solidariedade nacionais (n.º 2 do art. 225.º da CRP)”¹⁵¹. Daqui retira o Autor que um decreto legislativo regional será inconstitucional, por violação deste requisito “âmbito regional”, sempre que “se projecte sobre interesses ou fins qualificados de ordem geral e unitária”¹⁵².

48. Ainda assim, diversos autores têm expressado uma posição contrária ao entendimento do Tribunal Constitucional.

JORGE MIRANDA sustenta que “não há agora mais que indagar se, em abstracto ou em concreto, existe interesse específico, como causa da legislação regional ou qualquer outro fundamento habilitante”. Assim, “doravante o critério decisivo vem a ser o territorial ou geográfico, num alcance tanto positivo como negativo. Doravante, cada uma das Assembleias Legislativas pode legislar sobre quaisquer matérias, desde que não reservadas à Assembleia da República (...). Mas, evidentemente, só pode legislar para a região”¹⁵³. Daí que, noutra local, refira que “não se vislumbra como o âmbito territorial possa revestir uma vertente material”¹⁵⁴.

¹⁵⁰ Cfr. *Curso, cit.*, p. 489.

¹⁵¹ Cfr. *Curso, cit.*, pp. 489 e ss..

¹⁵² Cfr. *Curso, cit.*, p. 492.

¹⁵³ Cfr. *Manual, V, cit.*, p. 401, e “A autonomia legislativa das regiões autónomas”, *cit.*, p. 213.

¹⁵⁴ Cfr. “A jurisprudência”, *cit.*, p. 19.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

Num sentido próximo se pronuncia JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, para quem “a referência ao âmbito regional pode adquirir uma dimensão *geográfica* devendo ser interpretado como: (i) não consentindo que decretos legislativos regionais vigorem fora dos limites específicos das regiões autónomas; (ii) não consentindo que sejam criadas relações entre o cidadão e a região autónoma que afectem a natureza da sua relação com o Estado”¹⁵⁵, numa abertura de flanco à exigência de que “as *matérias enunciadas nos estatutos político-administrativos* [contenham] uma *especificidade material* nas regiões autónomas que justifique a subtracção à lei nacional”¹⁵⁶.

Enfim, para JORGE BACELAR GOUVEIA, “com o desaparecimento da cláusula de «interesse específico regional», deixou de ser necessário comprovar, no plano casuístico, a pertinência de certa disciplina sob o ponto de vista de ela se mostrar peculiarmente afeiçoada ao interesse regional, qualitativo ou quantitativo”¹⁵⁷.

49. O entendimento adoptado nesta matéria pelo Tribunal Constitucional deve ser repudiado.

Desde logo, para evitar equívocos, a consideração de que o conceito de “âmbito regional” comporta uma dimensão regional – a sua principal dimensão, aliás¹⁵⁸ – não é destituído de relevância jurídica. Com efeito, “a importância que assim se atribui ao elemento territorial, não só constitui uma solução coerente com a natureza territorial das pessoas colectivas regionais, como representa um elemento determinante para a afirmação de uma reserva

¹⁵⁵ Cfr. *Comentário, cit.*, p. 173.

¹⁵⁶ Cfr. *loc. cit.*, p. 180.

¹⁵⁷ Cfr. *Manual de direito constitucional*, II, 2.^a edição, Coimbra, 2007, p. 977.

¹⁵⁸ Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual*, V, *cit.*, p. 401, e “A autonomia legislativa das regiões autónomas”, *cit.*, p. 213, e o nosso comentário ao artigo 228.º da CRP, *in Constituição*, III, *cit.*, pp. 351 e ss..

de competência legislativa das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas”¹⁵⁹.

Sobretudo, como já referimos noutro local, a desconstitucionalização das matérias legislativas torna dificilmente sustentável tal posição¹⁶⁰. É que, pertencendo aos estatutos político-administrativos a função de traçar as fronteiras de competências legislativas estaduais e regionais¹⁶¹, “o poder que o legislador estatutário detém para doravante fixar o âmbito do poder legislativo regional recebeu, assim, um reforço considerável”¹⁶². Permitir que se efectuem outros juízos nesta sede – que não sejam os decorrentes da reserva de competência dos órgãos de soberania – seria enunciar, “em clara fraude à vontade expressa do legislador de revisão, limites *implícitos* ao poder legislativo regional que compensassem a eliminação, em 2004, dos limites explícitos que tradicionalmente delimitavam a competência legislativa das Regiões Autónomas”¹⁶³.

De resto, embora a questão seja controversa na doutrina, o Tribunal Constitucional teve a oportunidade de sublinhar, no Acórdão n.º 402/2008, relativo ao *Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores*, que a enumeração das matérias estatutárias deve respeitar as exigências de determinação inferíveis da Constituição, ou seja, a lista constante dos estatutos deve ser suficientemente densificada para que possa operar como norma paramétrica de controlo da actividade legislativa regional. Com efeito, “a intermediação estatutária, constitucionalmente imposta através da exigência de que as matérias sobre que podem versar os decretos legislativos regionais

¹⁵⁹ Cfr. o nosso comentário ao artigo 228.º da CRP, *in Constituição*, III, *cit.*, p. 353.

¹⁶⁰ Cfr. o nosso comentário ao artigo 228.º da CRP, *in Constituição*, III, *cit.*, pp. 347-349.

¹⁶¹ Cfr., no mesmo sentido, MARIA LÚCIA AMARAL, *A forma*, *cit.*, pp. 376-377.

¹⁶² Cfr. o nosso comentário ao artigo 228.º da CRP, *in Constituição*, III, *cit.*, p. 349.

¹⁶³ Cfr. o nosso comentário ao artigo 228.º da CRP, *in Constituição*, III, *cit.*, p. 349.



tenham sido «enunciadas no estatuto político-administrativo da respectiva região autónoma» não pode ter o sentido puramente formalista de tornar esse diploma o invólucro necessário de não importa que conteúdo (respeitados os restantes limites)”, pois “isso seria incompatível com o papel central e decisivo, reservado, no novo regime de repartição de competências, à enunciação de matérias pelo Estatuto”. Por isso, afigura-se ilegítima qualquer cláusula que, “pelo seu teor irrestrito e indeterminado, com total omissão de qualificações materiais delimitadoras”, não atinja “o grau de densificação constitucionalmente exigível”.

Por esta razão, parece-nos que, em face do actual teor do n.º 4 do artigo 112.º e da alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º, ambos da CRP, e atenta a remissão lata que aí é efectuada para os estatutos político-administrativos das Regiões Autónomas, há que considerar que a enumeração estatutária de competência legislativa regional representa a posição final do ordenamento jurídico em relação à repartição vertical de poderes legislativos entre o Estado e as Regiões Autónomas, não podendo ser este juízo condicionado por qualquer consideração de valor decorrente da unidade de Estado ou do disposto no artigo 225.º da CRP.

Neste sentido, não se vislumbra fundamento para admitir que, com a referência ao “âmbito regional”, o legislador constitucional pretendeu introduzir um novo limite positivo, aberto e vago, à competência legislativa autonómica. Em particular, deve ser afastada qualquer interpretação que pretenda ver neste conceito de “âmbito regional” um sucedâneo da noção de “interesse específico”. Aliás, não se pode obliterar que, perante as fragilidades do conceito de “interesse específico”, o caminho percorrido pelo Tribunal Constitucional¹⁶⁴ foi, precisamente, o de “recorrer aos fundamentos e aos

¹⁶⁴ Cfr. Acórdão n.º 42/85.

objectivos ou fins constitucionais onde se estabelece o regime político-administrativo das regiões”, como forma de densificar este conceito. Daqui até ao critério antes enunciado e à jurisprudência restritiva deste Tribunal foi necessário apenas um pequeno passo – que urge, agora, evitar. Assim, se é verdade que a CRP previa, até 2004, limites substantivos à competência legislativa regional, não deixa de ser igualmente verdade que a sexta revisão optou por um alargamento global da autonomia regional, através da eliminação do conceito indeterminado de “interesse específico”.

50. A verdade, porém, é que nada permite antever que os argumentos que têm sido esgrimidos contra a leitura jurisprudencial ampliativa do significado do limite do âmbito regional sejam susceptíveis de conduzir, no curto prazo, a uma mudança da orientação do Tribunal Constitucional, tanto mais que, não obstante um dos propósitos que presidiu à revisão de 2004 em matéria de autonomia legislativa regional – a redução dos conceitos indeterminados que proliferavam na Lei Fundamental –, o conceito de “âmbito regional” tornou-se um conceito indeterminado e, por essa razão, “sujeito ao teste de descodificação jurisprudencial”¹⁶⁵. Ora, como lembrava o deputado CORREIA DE JESUS, “o uso [de] conceitos indeterminados é o domínio privilegiado para se manter a jurisprudência de pendor centralista que tem caracterizado a actividade do Tribunal Constitucional no que toca às matérias respeitantes às Regiões Autónomas”¹⁶⁶.

É certo que, no recente Acórdão n.º 423/2008, sobre a *Lei do Tabaco*, o Tribunal Constitucional teve o ensejo de se debruçar sobre o conceito constitucional de “âmbito regional”, tendo afirmado que “a Constituição não

¹⁶⁵ Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso, cit.*, pp. 482 e 488-489.

¹⁶⁶ Cfr. *Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, II Série-RC, n.º 2, de 14 de Janeiro de 2004, p. 5.

impede, hoje, a diferença de regimes estabelecidos por lei da República, por um lado, e lei regional, por outro, desde que tais regimes sejam fixados pelos órgãos das regiões em conformidade com as normas constitucionais que lhes conferem competências legislativas”. Desta forma, “não fa[ria] sentido interpretar as normas constitucionais de competência de tal forma que, com a interpretação, se «reedite» justamente aquilo que a revisão constitucional pretendeu eliminar. Ora, tal ocorreria inevitavelmente, se se entendesse que, pelos motivos atrás referidos, a normação regional teria excedido no caso o requisito competencial do «âmbito regional»”.

A verdade, porém, é que a aparente abertura para uma releitura do limite do “âmbito regional”, não só não reuniu o consenso entre os juízes conselheiros do Tribunal Constitucional, como sobretudo foi compensada, como vimos anteriormente, por uma interpretação alargada do alcance da reserva de competência legislativa da Assembleia da República em matéria de direitos, liberdades e garantias.

Em suma, por agora pode concluir-se que, “na prática, ao arrepio do sentido da revisão constitucional de 2004, o sentido que parece despontar da jurisprudência mais recente do Tribunal Constitucional é o de uma repriminção do «interesse específico»”¹⁶⁷. Desta forma, o referido limite do “âmbito regional” “passou a ser lido, pela nova jurisprudência, por ligação à estatuição do artigo 225.º da Constituição e, nessa medida, a compensar a eliminação do requisito do interesse específico. E, já se vê, neste contexto, as “radicais” modificações introduzidas na sexta revisão (Acórdão n.º 258/07) tornam-se, em rigor, virtuais ou aparentes”¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Cfr o nosso comentário ao artigo 228.º da CRP, *in Constituição*, III, *cit.*, p. 354.

¹⁶⁸ Cfr. o nosso comentário ao artigo 228.º da CRP, *in Constituição*, III, *cit.*, p. 354.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

§ 5.

SÍNTESE CONCLUSIVA

51. A análise efectuada – que se centrou nos aspectos centrais em que se joga a autonomia legislativa regional – permite concluir que a intenção fundamental que subjaz à revisão de 2004 não logrou materializar-se, do ponto de vista da *law in action*, numa efectiva mudança de paradigma.

Já vimos que o sentido global da revisão pode ser sintetizado em duas ideias fundamentais: (i) alargamento do poder legislativo regional e (ii) redução dos conceitos indeterminados potenciadores de leituras restritivas da autonomia regional.

A verdade, porém, é que, na prática, o projecto de mudança incorporado na sexta revisão fracassou em larga medida. Em particular, como refere JORGE MIRANDA, o Tribunal Constitucional não captou o sentido da revisão constitucional de 2004 “da melhor forma, circunscrevendo-se a transfigurar, e não a reconfigurar, o sentido básico da sua jurisprudência”¹⁶⁹. Com efeito, ultrapassando o repto lançado na sessão plenária da Assembleia da República¹⁷⁰, o Tribunal Constitucional desde cedo adoptou uma jurisprudência restritiva dos conceitos que moldam a assunção de poder legislativo pelas Regiões Autónomas, fazendo recuperar institutos extintos aquando da revisão

¹⁶⁹ Cfr. “A jurisprudência”, *cit.*, p. 18.

¹⁷⁰ Cfr. declarações do deputado MEDEIROS FERREIRA, *in Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, II Série-RC, n.º 2, de 14 de Janeiro de 2004, p. 5 [“esperemos (e aqui estou com o mesmo espírito com que fiz a intervenção de 1997, em Plenário) que esta nova caracterização da capacidade legislativa dos Açores e da Madeira venha a ser bem entendida pelo Tribunal Constitucional, depois de se ter adoptado alguns predicados semeados nos seus acórdãos”].



constitucional de 2004 – após muitas críticas doutrinárias e os conflitos institucionais que deram mote ao “contencioso das autonomias”).

52. Na base deste entendimento jurisprudencial – mas partilhado por parte da doutrina – é possível que esteja um juízo de valor sobre a bondade da solução normativa saída da revisão constitucional de 2004. Na realidade, na base desta linha de pensamento parece estar a consideração de que o legislador de revisão constitucional – ao instituir o novo modelo de autonomia legislativa – foi demasiado longe na atribuição de poderes legislativos às Regiões Autónomas. A verdade, porém, é que, num Estado Democrático, as pré-compreensões do intérprete não podem prevalecer sobre as opções que o legislador constitucional, legitimado democraticamente, entende adoptar.

53. Seja como for, representando a revisão de 2004 uma tentativa fracassada de pôr termo ao contencioso em torno do âmbito da autonomia legislativa regional, é preciso voltar a analisar a temática em torno dos limites ao poder legislativo regional e forjar novas soluções capazes de cumprir plenamente o projecto que, em 2004, estava subjacente à revisão constitucional realizada. Só assim, cremos, se logrará alcançar uma situação de “autonomia tranquila”, na qual as Regiões Autónomas exercem plenamente, e num quadro cooperativo, os poderes que lhes são constitucionalmente atribuídos, sem os constrangimentos que caracterizam os conflitos institucionais que têm surgido neste domínio.